

A S S E M B L É E N A T I O N A L E

X V ^e L É G I S L A T U R E

Compte rendu

Mission d'information de la conférence des présidents sur la résilience nationale

- Audition du contrôleur général Hugues Deregnaucourt,
fédération nationale des sapeurs-pompiers de France
(FNSPF) 2
- Présences en réunion 15

Vendredi
19 novembre 2021
Séance de 10 heures

Compte rendu n° 53

SESSION ORDINAIRE DE 2021-2022

**Présidence de
M. Thomas Gassilloud,
Rapporteur de la mission
d'information**



MISSION D'INFORMATION DE LA CONFÉRENCE DES PRÉSIDENTS SUR LA RÉSILIENCE NATIONALE

Vendredi 19 novembre 2021

La séance est ouverte à dix heures

(Présidence de M. Thomas Gassilloud, rapporteur de la mission d'information)

M. Thomas Gassilloud, président et rapporteur. Cette audition intervient trois jours seulement après l'adoption définitive à l'unanimité par l'Assemblée nationale de la proposition de loi visant à consolider notre modèle de sécurité civile et à valoriser l'activité des sapeurs-pompiers professionnels (SPP) et volontaires (SPV), proposition déposée par notre collègue Fabien Matras, par ailleurs membre de cette mission d'information.

Nous serons heureux de recueillir votre appréciation sur ce texte et sur la manière dont nous continuons à renforcer les capacités de résilience de notre pays.

Plus généralement, les sapeurs-pompiers sont des acteurs de première ligne lorsque surviennent des crises graves ou des catastrophes. La question de leur propre résilience et de leurs capacités d'adaptation à l'imprévu est donc primordiale, de même que leur présence au sein de la population et des territoires, selon un modèle d'engagement et de volontariat que notre mission d'information souhaite observer au plus près tant il nous paraît important pour la résilience nationale.

M. le contrôleur général Hugues Deregnaucourt, fédération nationale des sapeurs-pompiers de France (FNSPF). La fédération nationale des sapeurs-pompiers de France, créée en 1882, est une association qui regroupe aujourd'hui 285 000 adhérents, parmi lesquels des sapeurs-pompiers volontaires et professionnels ainsi que des jeunes sapeurs-pompiers (JSP) et des anciens sapeurs-pompiers (ASP). Au départ, notre association jouait le rôle de caisse d'entraide, de foyer de solidarité, car il n'y avait pas d'organisation sociale et solidaire autour des sapeurs-pompiers. Puis elle s'est organisée, devenant un interlocuteur direct des différentes organisations gouvernementales, dont le ministère de l'intérieur. Il existe en France neuf organisations syndicales de SPP pour seulement 40 000 salariés. En revanche, la fédération représente aussi les 200 000 SPV, les 35 000 JSP et 50 000 ASP, permettant une expression à la fois sociale et politique. L'adoption de la loi Matras, dont nous nous réjouissons, est l'aboutissement d'un travail effectué de concert entre Fabien Matras et la fédération, mais aussi, bien évidemment, avec l'ensemble des acteurs de la sécurité civile.

De nos jours, nous traversons une crise chaque année, de nature différente à chaque fois ; mais finalement, ce sont toujours les mêmes questions que nous nous posons concernant la préparation, la gestion de la crise et le retour à la normale. Lorsque nous avons été confrontés au virus H1N1 dans les années 2000, des retours d'expérience avaient été effectués et des plans nationaux avaient été élaborés. La crise de la covid-19 nous donne l'impression de revivre le même scénario et nous amène à nous poser pratiquement les mêmes questions. Néanmoins, les crises ont tendance à s'amplifier chaque année. Si elles ne sont pas plus fréquentes qu'avant, elles sont beaucoup plus lourdes de conséquences.

Les sapeurs-pompiers représentent 95 % du budget de la sécurité civile, à travers les services départementaux d'incendie et de secours (SDIS), qui se caractérisent par une organisation territoriale. Le bras armé de l'État – à travers le préfet – en matière de sécurité civile, ce sont les collectivités territoriales – départements ou métropoles le cas échéant – qui le portent, avec ces SDIS. L'évolution des crises doit donc être prise en considération dans le dimensionnement de nos SDIS et, demain, dans la préparation et l'organisation des secours.

Le préfet peut compter à tout moment sur l'intervention de la sécurité civile, forte de 240 000 sapeurs-pompiers et de moyens aériens. On peut ainsi se demander pourquoi seul un nombre très limité de pompiers occupent des postes au niveau national. Les sapeurs-pompiers étant des fonctionnaires territoriaux et non des fonctionnaires d'État, ils sont très peu nombreux au sein des différents ministères.

En 2004 a été promulguée la loi de modernisation de la sécurité civile. Elle a permis de stabiliser l'institution des SDIS au niveau départemental mais elle comportait également un volet prévention portant sur l'alerte et sur la formation des populations. Or, force est de constater qu'à ce niveau, dix-sept ans plus tard, nous en sommes toujours au stade des balbutiements. Nous constatons en effet l'absence de politique globale de culture de la prévention des risques au sein de la population.

À l'échelon individuel, lorsqu'une personne se rend quelque part, elle ne se pose jamais de questions quant aux enjeux sécuritaires, elle ne raisonne pas en termes de gestion des risques. Chacun devrait pourtant s'interroger sur les réflexes adaptés au regard des risques répertoriés selon les endroits. Les sapeurs-pompiers ont ainsi été particulièrement interpellés quand, il y a deux ans, un incendie s'est déclaré à Paris, rue Erlanger, qui a fait dix morts. En effet, la moindre action de sensibilisation aurait sûrement permis d'éviter un tel drame, grâce à l'adoption de comportements appropriés. Le constat est similaire s'agissant de la tempête Alex ou des inondations.

Nous constatons en outre l'absence de portage politique fort en matière de protection et de sécurité civiles. Tout le monde s'occupe de la gestion des crises mais ce n'est finalement pas productif. Il existe le principe d'un commandement unique, d'une communication unique et d'une coordination entre forces menantes et concourantes, mais ce sont aujourd'hui des notions qui se perdent. À l'époque de la crise H1N1, cela fonctionnait plutôt bien, mais c'est plus compliqué à l'heure actuelle ; nous l'avons vu avec la catastrophe de Lubrizol et la crise du covid-19. L'organisation en tuyaux d'orgue que nous connaissons aujourd'hui est peu propice à une coordination pourtant nécessaire. En théorie, cette coordination est assurée par le secrétariat général de la défense et de la sécurité nationale (SGDSN) ou par le Premier ministre. Mais, dans les faits, certaines choses échappent à cette vision centralisée.

Nous pouvons dire que nous savons gérer les crises. Nous réalisons 5 millions d'interventions par an ; quand un problème se produit, *in fine*, on sollicite les sapeurs-pompiers. Mais ce manque de culture de la gestion des risques, aux échelles individuelle et étatique, entrave notre résilience. Il est primordial de responsabiliser les populations ; cela constitue la pierre angulaire de toute action que l'État ou nous-mêmes pourrions mener.

Forts de ces constats, nous proposons quelques pistes de réflexion. Nous ciblons en particulier le portage politique et le pilotage opérationnel. Face à la montée en puissance des crises, la question d'un ministère dédié à la protection civile et à la gestion des situations d'urgence se pose. Non pas que le ministère de l'intérieur n'ait pas, jusqu'à présent, assumé son rôle, notamment lors des récentes tempêtes ou au cours de la pandémie ; mais l'aspect

protéiforme des crises implique une réponse continuellement coordonnée. J'emploie souvent l'image suivante pour illustrer mon propos : lorsque nous intervenons sur un risque chimique, ce n'est pas l'ingénieur sécurité chimiste de la société qui dirige l'intervention, mais un conseiller technique. Un ministère peut piloter la gestion de crise au départ mais on sait très bien que cela touche souvent aussi les acteurs de l'économie, de la société, de l'éducation, voire de la santé. Le pilotage interministériel, tel qu'il se pratique dans d'autres pays, en Italie notamment, apparaît comme une nécessité. Par conséquent, soit le SGDSN et le Premier ministre prennent la tête des opérations, et pas uniquement sur la planification, soit le ministère de l'Intérieur s'en charge, avec la nécessité de renforcer le rôle des territoires, compte tenu de l'importance de l'action du préfet. Quoiqu'il en soit, si l'on souhaite mettre en place une politique globale de sécurité et de gestion des risques, de retour à la normale et donc de résilience, l'implication de six ministères distincts telle qu'elle se pratique aujourd'hui doit être abandonnée au profit d'un système coordonné. Ce premier point pourra être étayé par des propositions en termes de formation de nos cadres, hauts cadres et élus à la gestion des crises, *via*, par exemple, l'Institut national du service public (INSP) ou l'École nationale supérieure des officiers de sapeurs-pompiers (ENSOSP), où l'on forme de plus en plus de cadres de préfecture et d'élus.

Nous pourrions également aborder le thème de la réponse coordonnée au niveau inter-frontalier, en Europe. Ce mécanisme a été utilisé plus de cent fois en 2020 et la France, qui dispose d'un réel savoir-faire dans ce domaine, est régulièrement sollicitée.

Nous pourrions encore aborder la question de la formation des élus locaux et de la force de l'implication des collectivités locales. « Penser local, agir global » est un principe qui a toujours existé ; mais une réflexion locale dans la recherche de solutions est également possible. La gestion du covid-19 s'est déroulée en deux phases ; le passage à un fonctionnement local et interservices dans la résolution des problèmes s'est avéré particulièrement efficace.

La question de l'information des populations pourra elle aussi être développée. Dans les heures qui ont précédé les inondations survenues dans l'Aude en octobre 2018, Météo France n'avait émis qu'un bulletin orange, événement tout à fait banal si l'on considère les innombrables bulletins oranges émis chaque année dans ce département. Le passage en vigilance rouge est nécessaire pour alerter la préfecture, qui elle-même avertit les communes. Le directeur du SDIS et le préfet Thirion ont eux-mêmes anticipé le danger et la cellule a été activée à minuit, ce qui a permis d'alerter la population sans attendre six heures du matin, heure où le bulletin rouge a été édité. Cela a probablement permis de réduire l'ampleur de cette catastrophe à fait treize morts. Un événement de ce type s'est déroulé en Allemagne, récemment, avec plus de trente morts. L'alerte des populations via une politique de *cell broadcast* – diffusion cellulaire – sur un territoire bien défini, actuellement portée par le ministère de l'intérieur, nous paraît primordiale pour réduire encore les conséquences humaines de ces catastrophes.

Les habitants doivent par ailleurs être mieux préparés. Nous avons beaucoup apprécié la campagne d'information préventive sur les comportements qui sauvent (IPCS), grande cause nationale 2016, qui nous a paru aussi importante que l'apprentissage des gestes de secourisme. Sauver, ce n'est pas seulement pratiquer un massage cardiaque, c'est aussi, par exemple, se demander, si l'on se trouve dans une zone à risque : en cas d'évènement, est-ce qu'il vaut mieux évacuer le bâtiment, rester à l'intérieur, ou encore monter aux étages ?

Il n'existe pas en France de journée du risque , à l'image de ce qui se pratique au Japon. Le certificat prévention et secours civiques de niveau 1 (PSC1) reposait initialement sur une formation dévolue à l'éducation nationale, mais on constate que les moyens de mise en œuvre sont insuffisants. Certains départements prennent parfois le relais. Je suis moi-même directeur du SDIS de l'Ain. Notre département, comme d'autres, forme chaque année 8 000 collégiens aux gestes qui sauvent. Ne pourrait-on pas imaginer, dans le cadre de l'examen du permis de conduire, du baccalauréat ou simplement d'une journée annuelle dédiée, un samedi par exemple, organiser une information à la fois sur les gestes qui sauvent et sur les comportements à adopter ?

Enfin, nous pourrions aborder la loi Matras et l'évolution de notre organisation. Depuis la loi de 2004 sur la modernisation de la sécurité civile, nous n'en avons pas connu de telle. La mise en place du numéro unique pour les appels au secours contribue à développer une vision interservices de la réponse opérationnelle. Cette loi vise en outre une valorisation de notre modèle de sécurité civile fondé sur 200 000 sapeurs-pompiers volontaires, soit 80 % de notre effectif. Ce modèle contribue largement à la résilience de nos territoires. Pendant la crise covid, nos pompiers volontaires étaient plus disponibles que d'habitude en raison des mesures de confinement décidées, ce qui nous a permis de monter en puissance. Nos sapeurs-pompiers, principalement nos sapeurs-pompiers volontaires, participent par ailleurs très largement aux missions de vaccination et de dépistage. La directive européenne du temps de travail représente cependant une épée de Damoclès au-dessus de nos têtes. Enfin, la loi Matras élargit les missions des SDIS en incluant des avancées sur les plans intercommunaux de sauvegarde (et pas uniquement les plans communaux). Composée de quarante et un articles, elle constitue une véritable loi de sécurité civile et nous sommes pleinement conscients des avancées dont elle est porteuse.

M. Thomas Gassilloud, président et rapporteur. Dans le cadre de cette mission d'information, nous nous intéressons aux situations les plus graves, c'est-à-dire à des chocs touchant une partie importante du territoire, voire des chocs systémiques ayant un fort impact et s'inscrivant potentiellement dans la durée, ou à des conjonctions de crises. On pourrait par exemple imaginer une crise sanitaire comme celle que nous vivons actuellement couplée à un incident cyber ou à un acte de terrorisme. Ces crises pourraient être de nature à remettre en cause le fonctionnement normal de la nation.

J'ignore si le travail d'un sapeur-pompier volontaire est comparable à celui d'un professionnel, mais en admettant qu'un pompier volontaire consacre 10 % de son temps à cette activité, je crois que nous préférons tous avoir affaire à 200 000 personnes qui travaillent 10 % de leur temps qu'à seulement 20 000 pompiers qui travailleraient à temps plein. En effet, ces 200 000 sapeurs-pompiers volontaires permettent une bonne couverture du territoire et, en cas de crise, ils représentent une importante ressource. En complément, les pompiers professionnels sont probablement dotés d'une expertise beaucoup plus pointue dans certains domaines, notamment sur les risques nucléaires, radiologiques, biologiques et chimiques (NRBC), sur lesquels nous ne sommes pas en mesure de former l'ensemble des pompiers volontaires.

De quelle manière avez-vous vécu, ou vivez-vous encore la crise sanitaire, tant au niveau national que départemental, en tant que directeur de SDIS ? Avez-vous observé des moments où vous vous sentiez proches du point de rupture ou en difficulté d'intervention ?

M. le contrôleur général Hugues Deregnaucourt. Cette crise n'est ni un accident chimique ni un tremblement de terre, en ce sens qu'elle nous est arrivée sans que nous

dispositions de connaissances sur le sujet. Il faut donc faire preuve d'humilité avant d'aborder les critiques ou les axes d'amélioration. Nous avons connu une phase de sidération pendant les quinze premiers jours car nous nous trouvions en dehors de notre « champ missionnel » habituel. Les SDIS ont assuré un peu plus de la moitié des transports de personnes atteintes par le covid-19, alors que le transport n'est pas une de leurs missions premières.

M. Thomas Gassilloud, président et rapporteur. Êtes-vous venus compenser une carence du nombre d'ambulanciers ?

M. le contrôleur général Hugues Deregnaucourt. Dans l'Ain, nous avons la chance de disposer d'une plateforme commune avec le SAMU, avec des arbres décisionnels communs et des discussions quotidiennes. Il n'existe donc aucune tension entre les deux services, bien au contraire. Nous avons cependant été gênés par les instructions contradictoires qui nous étaient communiquées, nous indiquant par exemple qu'il n'était pas nécessaire de nous protéger pour la raison qu'il s'agissait simplement d'un problème de santé. Or nous avons transporté des personnes dont nous ignorions si elles étaient ou non atteintes du covid-19. Il est difficile, dans ces conditions, de bâtir une doctrine opérationnelle. Par ailleurs, nous nous trouvions au centre d'un modèle organisationnel à double niveau, avec la santé gérée par les agences régionales de santé (ARS) au niveau supra-départemental, et les préfets au niveau départemental. Il y avait un décalage dans les informations détenues par les uns et par les autres, sans aucune coordination. Nous n'étions par ailleurs pas inclus dans la réflexion en matière de soins, alors que le motif des transports que nous assurions était justement le soin, et non l'urgence. Nous avons donc vécu une période initiale de flottement assez difficile. Dans notre cas précis, au SDIS de l'Ain, nous avons la chance d'être soutenus par notre région Auvergne-Rhône-Alpes ; la coordination entre les douze directeurs de SDIS et les préfetures s'est effectuée très rapidement. Lors d'une seconde phase, nous avons commencé à nous coordonner, ce qui a largement facilité notre activité.

Cette période a par ailleurs confirmé la force d'adaptation des sapeurs-pompiers. Il nous aurait été ainsi difficile de prévoir, il y a quelques années, que nous serions un jour amenés à pratiquer des tests de dépistage du covid-19, à vacciner, ou que les SDIS s'équiperait en gilets pare-balles pour prêter main forte aux forces de sécurité intérieure en cas d'attentat terroriste. Nos professionnels sont disponibles de jour comme de nuit, plutôt pour faire face aux risques courants, là où une présence de masse est nécessaire, sachant qu'il existe des pics selon les périodes de la journée. Nos sapeurs-pompiers volontaires peuvent, quant à eux, participer à ce soin courant mais aussi augmenter notre résilience, en contribuant à la gestion d'événements exceptionnels – inondations, feux de forêt, campagnes de dépistage, etc.

La situation de départ était donc compliquée. La crise sanitaire, gérée de façon monolithique, s'est muée en crise sociétale, assortie d'une gestion interministérielle. La coordination s'est améliorée, pour arriver à une situation où nous tentons d'organiser un retour à la normale, bien que la crise ne soit pas terminée. La question se pose donc de savoir comment nous créons cette résilience, comment nous continuons à assurer l'activité croissante des SDIS. Dix-huit mois après le début de la crise, on constate une certaine fatigue, alors que nos sapeurs-pompiers volontaires ne peuvent pas s'engager davantage : nos limites capacitaires finiront par être atteintes. Pour conclure, je dirai que cette crise est assez révélatrice de l'organisation des secours en France, ainsi que de la gestion des crises et de la résilience des territoires.

On observe parfois chez les pompiers des crises d'identité, associées au sens de la mission, mais à aucun moment les missions de dépistage ou de vaccination n'ont été contestées. Il semblait évident à tous que la priorité était d'aider son prochain. Un simple remerciement à l'issue de la vaccination suffit à donner du sens à leur action.

M. Thomas Gassilloud, président et rapporteur. Les réservistes des armées ont parfois plus de difficultés à faire comprendre à leur entourage ou à leur employeur la nécessité de leur engagement, car la menace peut se situer très loin et n'est pas forcément perçue par la population, qui n'y est pas directement confrontée. Mais le sens de la mission des pompiers est beaucoup plus facile à appréhender.

Comment vous organisez-vous avec les SDIS voisins ou les autres professionnels ? Je suppose que tous les SDIS n'ont pas forcément les moyens de faire face à l'ensemble du spectre des menaces, notamment en matière de risques NRBC. Comment procédez-vous quand vos besoins de moyens dépassent les frontières du SDIS ? Existe-t-il des moyens nationaux spécifiques ? Existe-t-il des moyens mis en place au niveau national pour définir la doctrine et le commandement au-delà de ces moyens spécifiques ? Qui, par exemple, représente les sapeurs-pompiers volontaires dans les centres interministériels de crise (CIC), comme à Beauvau ?

M. le contrôleur général Hugues Deregnacourt. Nous disposons d'une direction générale de la sécurité civile et de la gestion des crises (DGSCGC), qui est l'un des quatre piliers du ministère de l'intérieur, au même titre que la police, la gendarmerie et les renseignements. Il s'agit donc de notre interlocuteur national. La DGSCGC est dotée d'un bras armé, le centre opérationnel de gestion interministérielle des crises (COGIC), version nationale des centres opérationnels départementaux d'incendie et de secours (CODIS).

Nous sommes par ailleurs organisés en huit zones de défense dirigées par un état-major. Leur rôle est de coordonner les actions lorsque plusieurs départements sont concernés par une crise. Par exemple, si de fortes chutes de neige bloquent des naufragés de la route dans leurs véhicules, on élabore un plan intempéries commun. Ainsi, les actions entre les autoroutes Paris-Rhin-Rhône et l'autoroute du Mont-Blanc pourront être harmonisées.

M. Thomas Gassilloud, président et rapporteur. Ces zones sont-elles les mêmes que les zones de défense et de sécurité, avec les chaînes opérationnelles de l'organisation territoriale interarmées de défense (OTIAD) ?

M. le contrôleur général Hugues Deregnacourt. Oui, même si j'ai un doute au sujet de l'Île-de-France en particulier.

Cette organisation nécessite tout de même des renforts en cas d'événements comme des feux de forêts ou des inondations. L'été dernier, par exemple, nous avons sollicité de nombreux renforts préventifs. Puis nous avons poursuivi avec des actions curatives au mois d'août, dans le contexte de l'incendie de grande ampleur qui s'était déclaré dans le Var. On procède, dans ce cas, à une expression de besoins au niveau national, et les zones de défense sont alertées. Nous disposons de plannings de renforts, qui sont activés par les zones de défense en cas d'événements subits – pluies torrentielles, séismes. Bien entendu, comme nous l'avons déjà dit, 80 % de notre ressource est composée de volontaires, ce qui en fait un système à la fois fragile et extraordinaire. Certains parviennent à être libérés sur leur temps de travail, généralement pour des périodes d'une semaine.

Nous nourrissons toutefois quelques inquiétudes au sujet de ces zones de défense. Le préfet en est l'ordonnateur opérationnel, alors que l'ordonnateur financier est le président du département ou de la métropole. L'une de ces entités paie finalement pour un service qui peut être utilisé au-delà des frontières départementales. Cela ne pose pas de problème à petite échelle, mais peut devenir plus compliqué si le SDIS de l'Ain est mobilisé dans le Var ; cela nécessite alors un recensement et des autorisations. L'État n'octroie plus de dotations ni de fonds d'aide à l'investissement, ce qui diminue nos ressources mobilisables « à l'export » au plan national, voire européen. Par conséquent, si la coordination ne constitue pas un problème, le financement des moyens commence à devenir un obstacle et doit faire l'objet d'une réflexion. La moitié des financements d'investissement dans les ressources mobilisables jusqu'en 2014-2015 a été supprimée, tandis que l'autre a été consacrée à la mise en place du système d'information unique (NexSIS) dans tous les SDIS de France, dont le déploiement sera effectif à partir de l'année prochaine. Enfin, l'incertitude demeure quant à notre capacité à mobiliser nos sapeurs-pompiers volontaires au regard de la directive européenne sur le temps de travail, même si la situation évolue favorablement, le Président de la République ayant lui-même récemment pris position sur le sujet.

M. Thomas Gassilloud, président et rapporteur. Lorsqu'on s'intéresse à la question de la résilience nationale, les moyens départementaux à eux seuls ne sont bien sûr pas suffisants. Quand des pompiers interviennent en dehors de leur département, est-ce le département d'accueil ou l'État qui finance l'opération ? Ou bien est-ce le département sollicité qui prête ces moyens ?

M. le contrôleur général Hugues Deregnaucourt. Les frais de fonctionnement sont remboursés par l'État, à travers le budget de la sécurité civile. En revanche, les investissements réalisés pour l'acquisition des matériels mis à disposition ne sont pas pris en compte.

M. Thomas Gassilloud, président et rapporteur. Nous allons maintenant nous projeter dans une situation de crise majeure même si, comme vous l'avez souligné, nous avons toujours des difficultés à anticiper la crise à venir. Nous avons besoin de planification quand bien même, comme on le dit souvent, le plan est souvent le premier mort sur le champ de bataille, ce qui implique de nombreuses adaptations.

Dans le cas d'une crise majeure nécessitant une mobilisation massive et durable, disposez-vous de capacités permettant la montée en puissance d'un état-major de zone ?

Si on devait mobiliser les sapeurs-pompiers volontaires de manière prolongée sur une zone, comment cela pourrait-il s'organiser ? Peut-on envisager une éventuelle réquisition des forces nécessaires ?

Par ailleurs, que peut-on prévoir en termes de soutien à l'hébergement et à l'alimentation pour les habitants sinistrés ?

Votre grande force réside dans la réactivité de vos interventions. Disposez-vous également d'une capacité d'endurance ? Ou bien doit-on s'attendre à ce que vous ayez des difficultés à tenir la durée, dans le cadre d'une crise majeure ?

M. le contrôleur général Hugues Deregnaucourt. Si je prends l'exemple du feu de forêt dans le Var cet été, 1 000 personnels ont été mobilisés sur une durée de dix jours. Souvent, dans les SDIS, notre réponse s'effectue sur la base d'une durée de vingt-quatre

heures. Cependant, notre ressource en sapeurs-pompiers volontaires nous permet d'allonger cette durée. Je pense qu'un SDIS peut tenir environ une semaine. Au-delà, la solidarité interdépartementale doit prendre le relais.

L'été, nous sommes souvent confrontés simultanément à plusieurs événements, parfois d'origines différentes. Cela a tendance à s'aggraver avec le réchauffement climatique. Certains départements de la région sont sujets aux feux de récoltes et d'autres plutôt aux feux de forêts. Si tous ces incendies se déclarent en même temps, nous aurons certainement beaucoup moins de ressources à mettre à la disposition des départements du sud de la France. Les phénomènes de sécheresse généralisée et de crise sanitaire se surajoutent. Jusqu'à présent, nous ne nous sommes pas retrouvés en situation de rupture capacitaire mais nous sommes conscients de frôler nos limites. Sur une semaine, les volontaires parviennent à se libérer. À plus long terme, cela nécessiterait une coordination zonale et nationale, de façon à anticiper le déploiement des renforts.

M. Thomas Gassilloud, président et rapporteur. Existe-t-il un mécanisme juridique qui serait applicable en cas de pénurie de ressources humaines ?

M. le contrôleur général Hugues Deregnaucourt. Nous disposons de conventions avec les employeurs mais rien n'est obligatoire, contrairement à ce qui est prévu pour les volontaires de la réserve opérationnelle.

M. Thomas Gassilloud, président et rapporteur. Je suppose que vous ne le faites pas afin de maintenir l'attractivité du statut aux yeux de l'employeur.

M. le contrôleur général Hugues Deregnaucourt. Oui. Il s'agit de trouver un équilibre. Un fonctionnement comme celui de la réserve opérationnelle, qui mobilise les volontaires une semaine par an, ne nous conviendrait pas. En effet, nos sapeurs-pompiers volontaires sont d'astreinte en moyenne une semaine sur trois et peuvent occasionnellement arriver en retard au travail, ce qui nécessite une certaine souplesse. La question s'est posée récemment dans le débat sur le projet de loi Matras au Parlement et nous croyons tous à l'intérêt que peut représenter pour l'employeur une compensation financière *via* une exonération de charges sociales patronales. Cela nous paraît plus utile que de chercher à imposer les choses. Les grandes entreprises commencent à valoriser l'action des sapeurs-pompiers volontaires en leur sein, ce qui nous a récemment conduits à signer une convention avec de grands groupes. En effet, les sapeurs-pompiers volontaires sont des personnes investies, qui portent des valeurs et qui sont habituées aux consignes de sécurité, ce qui peut représenter un atout. Mais dans une petite entreprise, le volontariat constitue plutôt un sujet d'inquiétude. Contraindre l'employeur serait donc certainement contre-productif par rapport au modèle d'engagement de nos pompiers volontaires aujourd'hui ; cela risquerait de nuire à leur embauche.

M. Thomas Gassilloud, président et rapporteur. On peut par ailleurs imaginer que si notre pays était un jour confronté à un péril majeur, les entreprises privées seraient certainement assez réceptives à l'idée de libérer leurs employés pompiers volontaires.

J'aimerais à présent aborder la question de la dépendance à la technologie, et notamment au numérique. Les crises sont susceptibles de se cumuler. Ainsi, si une région – voire le pays tout entier – venait à se trouver privé d'électricité pendant une semaine, les conséquences seraient graves à la fois sur le système de santé – je pense à nos hôpitaux – mais aussi sur nos réseaux de télécommunication, qui seraient hors service. Vous évoquiez les

systèmes d'information. Dans le Rhône, nos pompiers disposent de Smartemis, une application mobile extrêmement efficace permettant aux pompiers de gérer leurs disponibilités et aux SDIS de faciliter la gestion des interventions. Bien évidemment, cela ne fonctionne que si le réseau électrique est opérationnel. Nous nous posons donc la question du traitement de l'alerte et, au-delà, de la capacité à déclencher et à piloter les secours. Existe-t-il des modes dégradés de travail qui fonctionneraient toutefois ?

M. le contrôleur général Hugues Deregnacourt. Dans l'Ain, nous sommes également dotés de Smartemis mais nous fonctionnons aussi encore un peu avec des bipeurs, qui ne transitent pas par les opérateurs téléphoniques mais par les ondes hertziennes. La récente panne chez Orange nous a compliqué la tâche, même si certains systèmes de bipeurs ont pu fonctionner. Lors de la tempête de 1999, je travaillais dans les Vosges. Nous sommes parvenus à faire fonctionner nos bipeurs et nos sirènes, grâce à la mise en route de groupes électrogènes placés à des points stratégiques. De nos jours, à l'ère du numérique, nous sommes plus inquiets. En effet, lorsqu'on constate qu'une simple programmation défectueuse de transformation des numéros entraîne une panne générale des numéros d'urgence, cela donne à réfléchir. Le réseau radio du futur (RRF), qui implique l'abandon de l'utilisation de la radio au profit du téléphone exclusivement, même s'il ouvre la voie à des fonctionnalités formidables en temps normal, nous inquiète fortement. À mon sens, les systèmes rustiques restent les plus fiables. Par ailleurs, à l'ère du numérique, il devient difficile de savoir où passent nos informations, entre quelles mains, et cela me semble constituer un problème de résilience.

M. Thomas Gassilloud, président et rapporteur. Les armées partagent avec les pompiers ce rapport à la technologie. Un décalage se crée progressivement entre les réseaux en mesure d'être déployés par la force publique et les réseaux disponibles chez les opérateurs privés. Nous nous trouvons actuellement dans une phase de coexistence mais peu à peu, la performance des réseaux déployés par les acteurs privés dépasse celle des réseaux publics, incitant la force publique à favoriser l'utilisation des premiers, tout en les sécurisant. Il faut cependant être conscient que ces réseaux privés sont, par définition, potentiellement moins résilients et qu'ils ont par ailleurs des objectifs de couverture de population et non de couverture de zone. Or, les pompiers comme les armées doivent pouvoir intervenir partout, y compris dans les zones non couvertes par les opérateurs de télécommunication. Ainsi, les armées, qui disposent de leur propre réseau télécom, basculent progressivement vers une utilisation des réseaux satellitaires, notamment avec les nouveaux réseaux basse orbite, *via* des opérateurs privés qui ne sont pas soumis aux mêmes contraintes. Par conséquent, la question de savoir si l'on peut laisser des tiers opérer à notre place se pose. L'orientation actuelle est toutefois le développement d'un RRF. Il semble judicieux de s'interroger sur l'importance de la part à investir dans un réseau dégradé. En effet, si notre système dysfonctionne à cause d'un problème d'alimentation en électricité, d'un incident cyber ou d'une dépendance à des composants qu'on ne peut produire sur le sol européen, il ne me semblerait pas aberrant d'imaginer un réseau où, *a minima*, les casernes resteraient connectées entre elles par des moyens autonomes. Deux pistes me semblent possibles : un réseau hertzien terrestre longue portée, peu coûteux, ou un système de *backup* satellitaire. Serait-il en outre déraisonnable d'imaginer que l'on stocke en un point stratégique du pays quelques téléphones satellitaires prêts à être envoyés dans les différentes casernes par des motards afin d'assurer, en cas de besoin, le lien entre la caserne et l'autorité régionale ou départementale ? Il me semble que les actions pourraient ensuite également s'organiser en mode dégradé au plus près des territoires.

M. le contrôleur général Hugues Deregnacourt. Nous disposons tous, dans nos SDIS, d'un plan de continuité d'activité qui repose sur l'utilisation de l'ancien système hertzien. Si une panne survient, nous alertons tous nos centres de secours en France. Nous pouvons ainsi compter sur 1 500 points de relais, qui correspondent aux 1 500 casernes du pays. Nous envoyons alors un message à l'ensemble des centres en leur demandant de poster un opérateur de garde en permanence.

M. Thomas Gassilloud, président et rapporteur. Vous utilisez donc la phonie ?

M. le contrôleur général Hugues Deregnacourt. Exactement.

M. Thomas Gassilloud, président et rapporteur. Ce réseau va-t-il être conservé avec le RRF ?

M. le contrôleur général Hugues Deregnacourt. Je ne sais pas. Néanmoins, je pense que tous les SDIS vont conserver l'ancien système. Quand on effectue un calcul de coûts, le RRF est non seulement plus cher, mais il implique la conservation en parallèle de notre ancien mode de communication, en tout cas autant qu'on le pourra, parce que la réglementation européenne nous impose un certain nombre de contraintes en termes d'utilisation des fréquences. Quoi qu'il en soit, un mode dégradé devra être maintenu. Les discussions au sujet du RRF démarrent à peine mais nous ne cachons pas notre inquiétude.

M. Thomas Gassilloud, président et rapporteur. Cela va en tout cas supposer un effort de votre part. En effet, l'arrivée d'un nouveau système fonctionnant avec un mode nominal plus perfectionné que le précédent, qu'il faut progressivement abandonner, peut poser des difficultés en termes de savoir-faire. Par ailleurs, certains composants peuvent ne plus être produits, et le jour où l'on souhaite recourir à l'ancien système, il est très compliqué de le remettre en route. Chacun doit donc se faire à l'idée que ce vieux réseau résilient qui nous serait fort utile en cas de crise doit continuer à opérer afin que l'on ne découvre pas, le jour venu, que son utilisation est impossible, faute d'en avoir assuré la maintenance.

M. le contrôleur général Hugues Deregnacourt. Les SDIS comptent un certain nombre d'établissements suffisamment matures pour avoir accumulé un savoir-faire. Nous disposons de techniciens chargés notamment des questions de transmission. Cette transmission revêt un caractère de plus en plus numérique mais, à chaque révolution technologique, nous conservons l'ancienne génération de techniciens, et avec eux leurs compétences. Nous sommes donc autonomes en matière de maintenance. Quand nous avons basculé sur l'utilisation d'Antares, nous possédions encore en parallèle l'ancien système. Il est certain que ces réflexions doivent être intégrées à notre plan de continuité d'activité, tout comme lorsque NexSIS sera déployé. Ce système d'information constituera une avancée en assurant une redondance des systèmes d'accès. Mais il ne nous dispensera pas de la nécessité d'entretenir un mode dégradé.

M. Thomas Gassilloud, président et rapporteur. Au niveau interministériel, on semble tiraillé entre la performance au quotidien et la capacité à faire face à une crise majeure, avec des objectifs qui peuvent s'avérer contradictoires quant aux compétences requises pour gérer une situation moyenne et celles nécessaires pour faire face à un pic. Vous évoquiez le cas d'autres pays, notamment l'Italie, qui ont mis en place, au niveau ministériel, une autorité politique dédiée à la gestion des crises. J'ai découvert que cela existait aussi en Russie. Selon vous, un tel ministère pourrait-il voir le jour en France, avec pour rôle de s'assurer de l'existence de plans d'action en cas de situation d'urgence ? Pourriez-vous nous

préciser comment vous envisagez un tel fonctionnement ? Quelle articulation imaginez-vous avec les autres ministères, le SGDSN et les services territorialisés comme le vôtre ?

M. le contrôleur général Hugues Deregnacourt. Ce fonctionnement implique une dimension interministérielle – donc le Premier ministre et le secrétariat général de la défense et de la sécurité nationale (SGDSN). Il suppose l'existence d'un concept global de gestion des risques incluant la planification, l'opération, la gestion de crise et le retour d'expérience. *In fine*, il semble que les opérations incombent davantage au ministère de l'intérieur, mais les missions propres à chacun au départ demeurent à préciser. Peut-être faut-il envisager de renforcer les compétences du ministère de l'intérieur, mais la décision ne nous appartient pas. Le SGDSN pourrait quant à lui assurer les missions d'information préventive, de formation de la population, de planification et de gestion de crise, sachant qu'aujourd'hui, il n'a aucune capacité en matière de gestion de crise.

M. Thomas Gassilloud, président et rapporteur. Il me semble en effet que le SGDSN n'a pas vocation à gérer les crises.

M. le contrôleur général Hugues Deregnacourt. Tout à fait. Il s'agirait plutôt de parvenir à agréger l'ensemble des missions à travers un portage interministériel et un armement assuré par l'État. Il existe aujourd'hui une concurrence des cellules de crise qui peut s'avérer contre-productive. Nous pourrions donc réunir l'ensemble des composantes, sans oublier les cadres des SDIS. Il convient de rappeler le principe de commandement unique. La même doctrine doit être apportée dans l'ensemble des territoires. Par ailleurs, sur chaque territoire, toutes les forces doivent pouvoir être mobilisées. Seul le Premier ministre est en capacité d'actionner toutes les forces et d'agréger l'ensemble des ministères.

M. Thomas Gassilloud, président et rapporteur. N'était-il pas admis autrefois qu'en situation extrême, il incombait à la défense nationale de prendre le contrôle, puisque celle-ci disposait de moyens de masse en termes de forces de réserve ? Depuis la fin de la Guerre froide et les « dividendes de la paix », les effectifs ont considérablement diminué. Le ministère des armées, qui a remplacé celui de la défense nationale, essaie certes de se réimpliquer davantage sur le territoire national, mais il le fait avec les moyens limités qui sont les siens. À titre d'exemple, le service de santé des armées représente moins de 1 % de la capacité sanitaire nationale. Personnellement, je plaide en faveur d'un exercice de « sincérisation », afin que chacun se rende compte que, face à une crise majeure, il serait irréaliste de compter sur les seules forces armées pour apporter une réponse globale. Ayant été rapporteur du budget de l'armée de terre, je sais que sa force opérationnelle terrestre – 77 000 hommes – peut aujourd'hui être contenue dans le stade de France, ce qui représente une masse de réserve assez peu nombreuse. Finalement, l'évolution historique de la gestion des crises ne consiste-t-elle pas à passer d'une responsabilité nationale assurée par les armées à un système reposant sur une interministérialité bien plus marquée, auquel les armées contribueraient évidemment en lien avec les autres services ? Ressentez-vous une évolution historique en ce sens ?

M. le contrôleur général Hugues Deregnacourt. Oui, et ce d'autant plus que je suis issu d'une famille de militaires. Cette réponse programmée, monolithique et frontale semble devoir être dépassée aujourd'hui face à une menace protéiforme, au profit d'une coordination et de réponses multiples mises en œuvre sur l'ensemble du territoire. Dans la seconde phase de la crise du covid-19, la gestion de crise a particulièrement bien fonctionné grâce à une meilleure coordination assurée par le préfet, qui a favorisé le recueil d'informations et la planification. Au SDIS de l'Ain, nous avons mis à la disposition de la

préfecture un officier sapeur-pompier destiné à apporter son aide dans la gestion de crise, ce que l'on peut tout à fait imaginer aussi à l'échelle d'une zone de défense. En tant que pompiers, nous nous inscrivons dans une culture de l'anticipation.

M. Thomas Gassilloud, président et rapporteur. Lorsqu'on évoque la crue centennale à Paris, certains pensent qu'il suffira de faire appel à l'armée si l'on se trouve dépassé par la crise. L'exercice de « sincérisation » que j'évoquais plus tôt me semble donc important à réaliser, avant que l'on ne soit réellement confronté à cette catastrophe.

Vous avez toutefois raison de rappeler qu'à l'échelle territoriale, les préfets ont plusieurs rôles qui leur confèrent une vision d'ensemble et permettent l'activation de différents moyens de façon relativement homogène.

M. le contrôleur général Hugues Deregnaucourt. C'est pour cette raison que ce même fonctionnement doit être envisagé au niveau de l'État : une doctrine et une planification d'un côté, articulées avec une coordination interministérielle de l'autre, et non un système de concurrence entre les cellules de crise. D'ailleurs, lors de la tempête de 1999, l'armée n'est intervenue qu'au bout de dix jours. Dans l'Ain, nous ne disposons que d'un seul régiment médical. L'hôpital de campagne de Mulhouse dédié à la crise du covid-19 a en outre été construit avec l'aide des pompiers.

M. Thomas Gassilloud, président et rapporteur. Au-delà de la capacité à réagir dans l'urgence, il me semble que ce ministère pourrait contribuer à apporter un effort minimal de préparation hors période de crise. En effet, on constate que les suites immédiates d'une crise se traduisent généralement par une motivation générale accrue l'année suivante, ce qui permet la mise en place de mesures de prévention, mais que rapidement, avec le retour à la normale, les risques potentiels sont oubliés. Ainsi, lors de la crise H1N1, un milliard de masques ont été commandés mais, en raison de la contradiction entre les dépenses du quotidien et la nécessité de maintenir une assurance minimale, les stocks ont fini par être détruits.

M. le contrôleur général Hugues Deregnaucourt. Les épisodes de crises connaissent aujourd'hui une récurrence et une densité progressivement accrue. L'après-crise du covid-19 constitue le moment opportun pour une prise de conscience.

M. Thomas Gassilloud, président et rapporteur. Si notre pays présente des faiblesses en matière de résilience et que celles-ci se trouvent exposées à l'échelle internationale, nos compétiteurs stratégiques chercheront à les exploiter. La résilience nationale constitue donc aussi une forme de dissuasion dans les guerres hybrides, qui ont supplanté les guerres cinétiques.

Ma dernière question portera sur la culture de résilience. Si nous comparons notre gestion publique à celle d'autres pays, il me semble que nous sommes assez bien placés et que les crises sont en général bien gérées. C'est le cas lorsque nous observons la façon dont les Allemands ont traité le problème des inondations récentes. Cependant, nous entretenons l'idée que notre pays est un État fort, parfois omnipotent, ce qui peut contribuer à une certaine déresponsabilisation des acteurs locaux ou des citoyens. Comment peut-on à la fois continuer à apporter une réponse publique qui tend vers l'excellence sans inciter à ce type de déresponsabilisation ? Comment expliquer par ailleurs que les capacités publiques peuvent être dépassées et que l'on attend des personnes qu'elles fassent le nécessaire pour assurer leur propre résilience, par exemple en ayant chez elles une quantité minimale d'eau et de denrées

alimentaires en réserve ? Comment envisagez-vous le développement de cette culture de résilience ? Comment les sapeurs-pompiers volontaires peuvent-ils y contribuer ?

M. le contrôleur général Hugues Deregnacourt. Nous pensons qu'il faut mettre en place un *continuum* de formation : à l'école élémentaire – par exemple, quels comportements adopter en cas d'inondation, d'incendie ou de séisme –, au collège avec les gestes qui sauvent, avec le service national universel (SNU), au moment de l'examen du permis de conduire, de l'accès au logement, jusqu'à, peut-être une journée nationale de la prévention des risques. Cela nécessite bien sûr des moyens financiers. Au SDIS de l'Ain, la formation aux premiers secours des collégiens représente un coût annuel de 300 000 euros. Chacun s'occupe en partie seulement de la gestion des risques, et donc de la prévention : le ministère de l'environnement, le ministère du logement, le ministère de l'intérieur ou encore le ministère de l'éducation nationale. Or, il faudrait replacer cette responsabilité à l'échelle nationale car elle doit être pensée globalement.

Si l'on prend l'exemple des établissements recevant du public (ERP), on n'y déplore aujourd'hui que très peu de morts : moins d'une centaine. En revanche, les décès liés aux incendies qui se déclarent dans des habitations sont beaucoup plus nombreux : près de 1 000. De simples règles de prévention suffiraient pourtant à améliorer nettement la situation. On peut également citer l'obligation d'installation de détecteurs de fumée dont les Français ont mis du temps à se convaincre.

L'audition s'achève à onze heures vingt-cinq.

Membres présents ou excusés

Mission d'information sur la résilience nationale

Réunion du vendredi 19 novembre 2021 à 10 heures

Présent. - M. Thomas Gassilloud

Excusé. - M. Alexandre Freschi