

N° 106

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2009-2010

Enregistré à la Présidence du Sénat le 19 novembre 2009

AVIS

PRÉSENTÉ

au nom de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale (1) sur le projet de loi de finances pour 2010, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

TOME X

SÉCURITÉ CIVILE

Par Mme Catherine TROENDLE,

Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : M. Jean-Jacques Hyest, *président* ; M. Nicolas Alfonsi, Mme Nicole Borvo Cohen-Seat, MM. Patrice Gélard, Jean-René Lecerf, Jean-Claude Peyronnet, Jean-Pierre Sueur, Mme Catherine Troendle, M. François Zocchetto, *vice-présidents* ; MM. Laurent Béteille, Christian Cointat, Charles Gautier, Jacques Mahéas, *secrétaires* ; M. Alain Anziani, Mmes Éliane Assassi, Nicole Bonnefoy, Alima Boumediene-Thiery, MM. Elie Brun, François-Noël Buffet, Pierre-Yves Collombat, Jean-Patrick Courtois, Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, M. Yves Détraigne, Mme Anne-Marie Escoffier, MM. Pierre Fauchon, Louis-Constant Fleming, Gaston Flosse, Christophe-André Frassa, Bernard Frimat, René Garrec, Jean-Claude Gaudin, Mmes Jacqueline Gourault, Virginie Klès, MM. Antoine Lefèvre, Dominique de Legge, Mme Josiane Mathon-Poinat, MM. Jacques Mézard, Jean-Pierre Michel, François Pillet, Hugues Portelli, Roland Povinelli, Bernard Saugey, Simon Sutour, Richard Tuheiava, Alex Türk, Jean-Pierre Vial, Jean-Paul Virapoullé, Richard Yung.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (13^{ème} législ.) : 1946, 1967 à 1974 et T.A. 360

Sénat : 100 et 101 (annexe n° 29) (2009-2010)

SOMMAIRE

| | <u>Pages</u> |
|--|--------------|
| LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION DES LOIS..... | 5 |
| INTRODUCTION | 7 |
| I. LA MISSION SÉCURITÉ CIVILE : UNE IMAGE INCOMPLÈTE DE L’ACTION PUBLIQUE..... | 8 |
| A. UNE MULTIPLICITÉ D’ACTEURS | 8 |
| B. LE PILOTAGE DU MINISTÈRE DE L’INTÉRIEUR..... | 9 |
| <i>1. Intervention des services opérationnels : de la lutte contre les feux de forêt au déminage</i> | <i>10</i> |
| <i>2. La coordination des moyens de secours</i> | <i>17</i> |
| <i>3. Le soutien à la politique de la sécurité civile</i> | <i>23</i> |
| II. QUELQUES QUESTIONS D’ACTUALITÉ..... | 23 |
| A. VALORISER LE VOLONTARIAT..... | 24 |
| B. LES RÉFÉRENTIELS SUR LES SECOURS À PERSONNE ET L’AIDE MÉDICALE URGENTE..... | 26 |
| C. LA MISE EN PLACE DU CRATANEM..... | 27 |
| D. LE BILAN DE LA PRÉSIDENTE FRANÇAISE DE L’UNION EUROPÉENNE | 29 |
| ANNEXE - AUDITIONS DU RAPPORTEUR..... | 33 |

LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION DES LOIS

Après avoir entendu M. Brice Hortefeux, ministre de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales, le 18 novembre 2009, la commission des Lois, réunie le 25 novembre 2009, sous la présidence de M. Jean Jacques Hyst, président, a examiné sur le rapport pour avis de Mme Catherine Troendle, les crédits alloués à la **mission sécurité civile** par le projet de loi de finances pour 2010.

Le rapporteur pour avis a rendu hommage aux neuf sapeurs-pompiers décédés dans l'exercice de leur mission depuis le début de l'année 2009.

Abordant la mission *Sécurité civile*, elle a indiqué que les crédits inscrits augmentaient de 1,8 % par rapport à 2009 et qu'ils devraient permettre de mettre en œuvre les prescriptions du Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale ainsi que les mesures décidées dans le cadre de la révision générale des politiques publiques (RGPP). Elle a précisé que la mission ne reflétait que très imparfaitement les crédits consacrés à la protection des populations : d'autres ministères y participent et les collectivités territoriales y jouent un rôle majeur, les budgets des services départementaux d'incendie et de secours (SDIS) s'élevant en 2008 à 4 485 millions d'euros, c'est-à-dire dix fois plus que le montant total imputé à la mission (427 millions d'euros en crédits de paiement et 420,45 millions d'euros en autorisations d'engagement).

Le rapporteur pour avis a rappelé que la mission se composait de deux programmes, le premier consacré aux interventions des services opérationnels, portant notamment sur la lutte contre les feux de forêts, la neutralisation des engins explosifs, le secours à personne par hélicoptère. Elle a évoqué le second programme destiné à la coordination des moyens de secours qui, en ce qui concerne la préparation et la gestion des crises, couvre notamment l'entretien du réseau national d'alerte jusqu'à la mise en place du nouveau système d'alerte et d'information des populations (SAIP) inscrit dans le Livre blanc.

Evouant le réseau de radiocommunication ANTARÈS, elle a rappelé que l'objectif fixé était de couvrir la totalité du territoire national en 2012-2013. Elle a noté que le budget consacré à ce projet s'élevait à 118 millions d'euros et que, depuis 2007, une dizaine de millions d'euros du fonds d'aide à l'investissement (FAI) des SDIS était utilisée, chaque année, pour financer le maillage du réseau et les pylônes, 300 millions d'euros demeurant à la charge des collectivités territoriales pour l'équipement en terminaux.

Elle a regretté la diminution continue du FAI, jugeant nécessaire de revenir à un niveau de 47 millions d'euros pour pouvoir satisfaire les besoins des services.

Puis le rapporteur pour avis a abordé la question du référentiel commun -ministères de l'intérieur et de la santé- sur les secours à personne et l'aide médicale d'urgence précisant les missions de chaque acteur. La commission s'est interrogée sur les conséquences du référentiel « santé » portant organisation de la réponse ambulancière à l'urgence pré-hospitalière et son articulation avec le référentiel commun négocié entre les départements et les SAMU. Le rapporteur pour avis a rappelé que les interventions des SDIS pour pallier les indisponibilités des ambulanciers étaient prises en charge financièrement par les établissements de santé sièges des SAMU et remboursées à hauteur de 105 euros par intervention. Elle a noté que, en 2008, le montant dû aux SDIS sur cette base s'élevait à 17,5 millions d'euros et évoqué l'amendement à la loi « Hôpital, patients, santé et territoire » du sénateur Pierre Bordier pour inscrire au code de la santé publique ces règles de remboursement à la suite des contentieux nés de cette obligation.

Enfin, **Mme Catherine Troendle, rapporteur pour avis**, a manifesté son incompréhension face aux réponses successives des ministres de l'intérieur, contradictoires et insatisfaisantes, à ses demandes réitérées concernant les difficultés des SDIS à remplir leurs obligations en matière d'emploi des travailleurs handicapés en raison du faible nombre de postes offerts.

Sous le bénéfice de ces observations, votre commission des Lois a donné un avis favorable à l'adoption des crédits de la mission sécurité civile figurant dans le projet de loi de finances pour 2010.

Mesdames, Messieurs,

Les crédits inscrits à la mission Sécurité civile, en hausse de 1,8 % par rapport à l'exercice 2009, doivent permettre de mettre en œuvre les prescriptions du Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale ainsi que les mesures décidées dans le cadre de la révision générale des politiques publiques (RGPP).

Au cours de la présente année, se sont ouverts de nouveaux chantiers comme celui de la consolidation du volontariat chez les sapeurs-pompiers ou la création d'un centre régional d'alerte aux tsunamis.

D'autres dossiers progressent raisonnablement comme le déploiement du réseau ANTARES.

On peut espérer que certaines contraintes et difficultés pesant sur les budgets des services d'incendie et de secours (SDIS) auront connu, en cette année 2009, un règlement favorable à l'intervention des collectivités territoriales. C'est le cas de la volonté manifestée par le ministère de l'intérieur de stopper la crue des normes techniques inutiles et coûteuses et du règlement de l'épineuse prise en charge des interventions des sapeurs-pompiers qui suppléent les défaillances des services d'ambulances.

Ce rendez-vous budgétaire permet à votre commission de saluer une fois de plus l'action de ces services chargés d'assurer la protection des populations et qui sont quotidiennement confrontés aux risques inhérents à leurs missions.

On doit déplorer la mort en service de dix sapeurs-pompiers en 2008 et de neuf de leurs camarades au cours de la présente année, même si, sur les cinq dernières années, le taux moyen de mortalité en service a été réduit de 37 %, alors que dans le même temps les interventions ont augmenté de 13 %.

La commission unanime rend hommage au courage et au civisme de ces hommes et de ces femmes.

I. LA MISSION SÉCURITÉ CIVILE : UNE IMAGE INCOMPLÈTE DE L'ACTION PUBLIQUE

La mission sécurité civile regroupe les crédits finançant les actions du ministère de l'intérieur qui n'est cependant pas le seul intervenant dans ce secteur. D'autres ministères y participent et les collectivités territoriales y jouent un rôle majeur.

A. UNE MULTIPLICITÉ D'ACTEURS

La mission sécurité civile ne reflète que très imparfaitement les crédits consacrés, en France, à ce secteur :

- en premier lieu, elle regroupe des crédits d'Etat et exclut donc les budgets des services départementaux d'incendie et de secours qui, en 2008, s'élevaient à 4.485 millions d'euros, c'est-à-dire dix fois plus environ que le montant total imputé à la mission (427,31 millions d'euros en crédits de paiement et 420,45 millions d'euros en autorisations d'engagement) ;

- l'Etat intervient, à d'autres titres, dans ce secteur mais les dépenses correspondantes sont inscrites au budget des ministères intéressés (écologie, énergie, développement durable et mer, alimentation, agriculture et pêche, santé et sports) ainsi qu'à celui de l'établissement public Météo-France.

C'est pourquoi il est apparu nécessaire d'agréger les données pour accroître la lisibilité des interventions de l'Etat. A cette fin, un document de politique transversale est annexé au projet de loi de finances en application de l'article 128 de la loi de finances rectificative pour 2005 du 30 décembre 2005 : il comprend la quasi-totalité des activités de sécurité civile de l'Etat à l'exclusion de celles incluses dans des programmes et actions poursuivant d'autres finalités que la sécurité civile.

Ce document a été perfectionné par l'inclusion, depuis 2008, d'une présentation détaillée des dépenses des SDIS.

L'effort de l'Etat en faveur de la sécurité civile

| | Numéro et intitulé du programme ou de l'action | Exécution 2008 | | LFI 2009 | | PLF 2010 | |
|--------------|--|----------------------------|---------------------|----------------------------|---------------------|----------------------------|----------------------|
| | | Autorisations d'engagement | Crédits de paiement | Autorisations d'engagement | Crédits de paiement | Autorisations d'engagement | Crédits de paiement |
| 128 | Coordination des moyens de secours | 252 875 374 | 184 814 351 | 185 926 607 | 178 717 056 | 146 583 489 | 161 879 671 |
| 01 | Préparation et gestion des crises | 12 731 433 | 12 233 931 | 21 105 163 | 18 425 163 | 9 835 495 | 11 940 495 |
| 02 | Coordination des acteurs de la sécurité civile | 206 822 081 | 138 650 636 | 137 568 430 | 133 388 879 | 123 108 725 | 136 045 907 |
| 03 | Soutien à la politique de sécurité civile | 33 321 860 | 33 929 784 | 27 253 014 | 26 903 014 | 13 639 269 | 13 893 269 |
| 161 | Intervention des services opérationnels | 246 362 972 | 228 990 400 | 261 074 778 | 241 043 238 | 273 808 096 | 265 435 096 |
| 181 | Prévention des risques | 155 587 646 | 160 656 076 | 220 974 777 | 188 972 777 | 301 177 253 | 260 677 253 |
| 01 | Prévention des risques technologiques et des pollutions | 60 662 000 | 54 242 000 | 118 085 318 | 80 785 318 | 193 589 407 | 147 789 407 |
| 09 | Contrôle de la sûreté nucléaire et de la radioprotection | 38 882 646 | 37 377 076 | 48 371 459 | 48 371 459 | 52 187 846 | 52 187 846 |
| 10 | Prévention des risques naturels et hydrauliques | 56 043 000 | 69 037 000 | 54 518 000 | 59 816 000 | 55 400 000 | 60 700 000 |
| 170 | Météorologie | 155 190 296 | 155 190 296 | 164 060 000 | 164 060 000 | 168 510 895 | 168 510 895 |
| 01 | Observation et prévision météorologiques | 155 190 296 | 155 190 296 | 164 060 000 | 164 060 000 | 168 510 895 | 168 510 895 |
| 204 | Prévention et sécurité sanitaire | 66 156 628 | 43 614 798 | 48 895 964 | 75 894 785 | 50 000 000 | 66 000 000 |
| 149 | Forêt | 45 675 124 | 41 342 510 | 42 235 020 | 42 229 517 | 39 005 019 | 38 031 884 |
| 04 | Prévention des risques et protection de la forêt | 45 675 124 | 41 342 510 | 42 235 020 | 42 229 517 | 39 005 019 | 38 031 884 |
| 205 | Sécurité et affaires maritimes | 13 395 313 | 10 134 538 | 13 560 000 | 15 420 000 | 13 632 446 | 14 112 446 |
| 01 | Sécurité et sûreté maritimes | 11 452 133 | 8 094 230 | 11 800 000 | 13 570 000 | 12 023 755 | 12 343 755 |
| 04 | Action interministérielle de la mer | 1 943 180 | 2 040 308 | 1 760 000 | 1 850 000 | 1 608 691 | 1 768 691 |
| 307 | Administration territoriale (libellé modifié) | 65 307 953 | 65 307 953 | 62 525 440 | 62 525 440 | 64 230 996 | 64 230 996 |
| Total | | 1 000 551 306 | 890 050 922 | 999 252 586 | 968 862 813 | 1 056 948 194 | 1 038 878 241 |

Source : Document de politique transversale 2010.

B. LE PILOTAGE DU MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR

Pour nous en tenir à la mission pilotée par le ministère de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales, rappelons qu'elle se compose de deux programmes :

- le programme 161 *Interventions des services opérationnels* réunit les moyens spécialisés et de renfort mis à disposition par l'Etat quotidiennement ou en cas de crise majeure ;

- le programme 128 *Coordination des moyens de secours* regroupe les activités concourant à la politique interministérielle.

1. Intervention des services opérationnels : de la lutte contre les feux de forêt au déminage

Ce programme assure le financement des activités de préparation et de mise en œuvre des **moyens nationaux** de sécurité civile pour les mettre à la disposition des préfets. Ils sont constitués d'une part, de moyens spécialisés (avions bombardiers d'eau, hélicoptères, équipes de neutralisation d'explosifs) et, d'autre part, de moyens de renfort des formations militaires de la sécurité civile (brigade des sapeurs-pompiers de Paris, bataillon des marins-pompiers de Marseille).

Précisons que ces services interviennent sur l'ensemble du territoire national et à l'étranger dans le cadre du mécanisme communautaire de coopération renforcée dans le domaine de la protection civile ou à titre bilatéral.

Bilan des interventions extérieures (2008-2009)

1. Dans le cadre communautaire :

- envoi d'un avion médicalisé suédois le 28 novembre 2008 après les attentats de Bombay, accompagné d'un expert sanitaire français ;
- envoi, en 2009, d'experts en Moldavie, en Italie, au Bénin et à Taïwan ;
- gestion du module aérien européen de lutte contre les feux de forêt (deux avions CL 215), positionné sur l'aéroport de Bastia durant l'été 2009 : engagé en Corse, en Italie, au Portugal et en Grèce.

L'ensemble des frais correspondants –à l'exception de 20 % du coût du module aérien- sont pris en charge par l'Union européenne.

2. Dans un cadre bilatéral :

- envoi d'un détachement à Gaza du 5 au 29 janvier 2009 en vue de produire et de conditionner de l'eau potable au profit de populations. Mais il a dû être procédé au désengagement de l'ensemble des 51 personnes en raison du refus opposé par l'administration israélienne à l'acheminement du matériel de production d'eau potable ; le coût de cette opération s'est élevé à 130.000 d'euros pris en charge par le ministère de l'intérieur ;

- envoi d'un hôpital de campagne, géré par 71 personnes, du 23 avril au 14 juin 2009 dans la région de Chundikkulam, à la demande des autorités Sri-lankaises.

Le coût estimatif de cette opération fixé actuellement à 640.000 euros, devrait être pris en charge par le ministère des affaires étrangères.

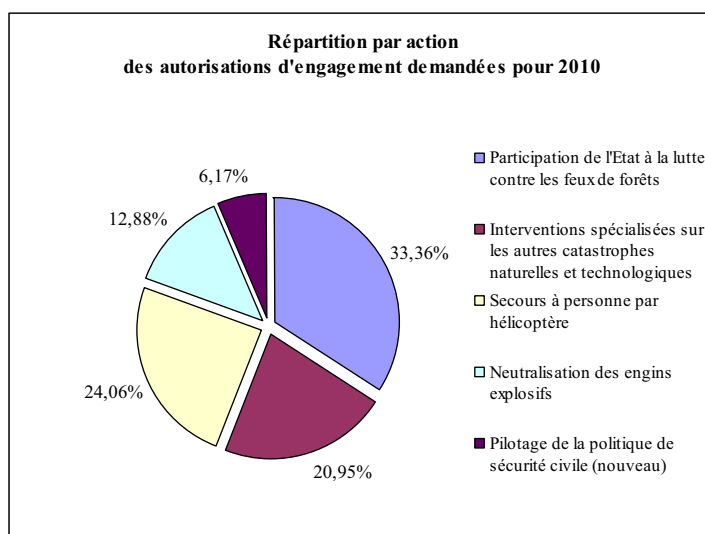
Source : Direction de la sécurité civile

Composé de cinq actions, le programme 161 est doté, pour 2010, de 275.656.448 euros en autorisations d'engagement (contre 261.519.891 euros en 2009, soit une augmentation de 5,4 %) et de 267.283.448 euros en crédits de paiement (contre 241.488.411 euros en 2009, soit une augmentation de 10,68 %) : cet accroissement est, en partie, dû au transfert des emplois du programme 128 *Coordination des moyens de secours*, regroupés dans une nouvelle action n° 5 « pilotage de la politique de sécurité civile ».

Selon le projet annuel de performances, « la programmation 2010 est plus particulièrement consacrée à la poursuite de l'adaptation de l'ensemble des moyens de la sécurité civile aux progrès technologiques, notamment dans les domaines de l'électronique et des télécommunications ».

| N° | Intitulé de l'action | Autorisations d'engagement | | | Crédits de paiement | | |
|--------------|---|----------------------------|--------------------|-------------|---------------------|--------------------|--------------|
| | | LFI 2009 | PJLF 2010 | Evolution % | LFI 2009 | PJLF 2010 | Evolution % |
| 1 | Participation de l'Etat à la lutte contre les feux de forêts | 103.449.717 | 91.342.525 | -11,70 | 107.783.317 | 91.342.525 | -15,25 |
| 2 | Interventions spécialisées sur les autres catastrophes naturelles et technologiques | 31.473.894 | 57.353.347 | 82,22 | 32.696.294 | 56.777.642 | 73,65 |
| 3 | Secours à personne par hélicoptère | 93.081.025 | 72.959.590 | -21,61 | 66.637.545 | 65.504.758 | -1,69 |
| 4 | Neutralisation des engins explosifs | 33.070.082 | 35.257.507 | 6,61 | 33.926.082 | 34.915.044 | 2,91 |
| 5 | Pilotage de la politique de sécurité civile (nouveau) | - | 16.895.157 | | - | 16.895.127 | |
| Total | | 261.074.718 | 273.808.096 | 4,87 | 241.043.238 | 265.435.096 | 10,11 |

Source : Ministère des finances



Source : Projets annuels de performance 2010.

a) La participation de l'Etat à la lutte contre les feux de forêt

L'action n° 1 vise à disposer de moyens complémentaires à ceux des SDIS :

- moyens aériens¹ : douze bombardiers d'eau amphibies, neuf bombardiers d'eau ravitaillés au sol, trois avions d'investigation et de liaison, deux avions polyvalents bombardiers d'eau.

Mis à disposition des préfets de zone, ils sont maintenus en condition opérationnelle par la direction de la sécurité civile ainsi que leurs équipages.

- moyens humains : sont également mis à disposition des préfets de zones les détachements spécialisés « feux de forêts » des unités d'instruction et d'intervention de la sécurité civile (UIISC).

Les feux de forêts en 2008 et 2009

(territoire métropolitain)

- nombre d'hectares brûlés inférieur à la moyenne décennale (25.600 ha) :

⇒ 6.000 ha en 2008

⇒ 14.600 ha au 10 septembre 2009 (décompte provisoire)

2008 a bénéficié d'un contexte météorologique favorable (pluviométrie, été peu venteux). En 2009, en revanche, la sécheresse, alliée à de hautes températures et des hygrométries basses, a élevé le niveau des risques.

- même constat pour le nombre de départs de feux dans les départements méditerranéens (1.200 en moyenne chaque été sur 10 ans) :

⇒ moins de 600 durant l'été 2008

⇒ 800 au cours de la période estivale 2009 (au 10 septembre)

- origine des incendies (2008) :

⇒ imprudence (55 %)

⇒ malveillance (34 %)

⇒ accidentelles (EDF, chemins de fer, dépôt d'ordures ...) (6 %)

⇒ foudre (5 %).

Pour diminuer les délais d'alerte et d'intervention, le ministère de l'intérieur met en œuvre des mesures de prévention opérationnelles : dans ce cadre, au 1^{er} septembre 2009, les avions bombardiers d'eau ont effectué 1.200 heures de vol de guet aérien armé soit 44 % des heures de vol pour un coût de 8 millions d'euros ; les UIISC ont assuré 380 missions de surveillance et participé à des brûlages préventifs pour un montant d'un million d'euros.

Au plan de la **répression**, pour l'année 2009, 70 auteurs d'incendies avaient été identifiés au 20 septembre dont une vingtaine de volontaires : 8 d'entre eux ont été écroués et l'un, jugé en comparution immédiate, a été condamné à 4 ans de prison dont 2 avec sursis.

¹ Complétés par la location, depuis 2004, d'un hélicoptère bombardier d'eau.

Les crédits inscrits à l'action n° 1 se répartissent en :

- 49.313.246 € en dépenses de fonctionnement,
- 1.427.700 € en dépenses d'investissement.

• Les premières couvrent principalement :

- le fonctionnement courant de la base avion de la sécurité civile installée à Marignane (1,532 million d'euros) ; sur ce point, votre rapporteur constate que malheureusement, l'avenir de la base est toujours aussi incertain. Le ministre lui a d'ailleurs apporté la même réponse, sur un ton plus affirmatif, il est vrai, que l'année dernière : son implantation « *sur le site aéroportuaire de Marseille-Provence constitue une gêne de plus en plus significative pour l'activité commerciale de l'aéroport. Par ailleurs, la société Eurocopter cherche à développer son emprise industrielle ...* ». Manifestement, la réflexion du préfet de la zone de défense sud, chargé d'étudier les possibilités de relocalisation, n'a pas avancé significativement ;

- 2.500 tonnes environ de produit retardant (3,3 millions d'euros) ;

- 0,64 million au titre du protocole Héphaïstos, conçu pour faire face à une aggravation progressive du risque « feux de forêt » dans la région méditerranéenne (Provence - Alpes Côte d'Azur, Languedoc-Roussillon, Corse, Drôme et Ardèche) par la mise à disposition du ministère de l'intérieur des moyens militaires du ministère de la défense en complément de ceux des unités militaires de la sécurité civile (jusqu'à 300 militaires et 3 hélicoptères) ;

- location d'un hélicoptère d'eau pour la saison feux (y compris la mise à disposition de l'équipage et d'une équipe de maintenance pour 125 h de vol) (2,525 millions d'euros) ;

- 34,917 millions d'euros au titre de la maintenance des avions de la sécurité civile : les marchés ont été renouvelés en octobre 2008 selon l'objectif de rationalisation fixé dans le cadre de la RGPP (Révision générale des politiques publiques). D'après les calculs du ministère, l'économie réalisée lors du renouvellement s'élève à 1,5 million d'euros grâce à une meilleure prise en compte des pratiques aéronautiques en vigueur, une augmentation de la durée des contrats de 4 à 12 ans et un meilleur allotissement qui a permis d'accroître la concurrence ;

- 3,426 millions d'euros pour le carburant aérien calculé pour 7.150 heures de vol, soit un coût de 479 € de l'heure.

• Les **dépenses d'investissement** s'élèvent à 1.427.700 € couvrant notamment :

- l'acquisition de 3 camions citernes feux de forêts (0,69 million d'euros) ;

- le remplacement de 15 % des matériels spécifiques feux de forêts (0,15 million d'euros) ;

- l'achat de 4 véhicules légers (0,04 million d'euros).

La lutte contre les feux de forêts est portée par 682 ETPT (110 personnels techniques, 14 ouvriers d'Etat et 2 personnels administratifs affectés à la base d'avions et 38 % de l'effectif total des formations militaires de la sécurité civile en poste dans les unités et à l'état-major, soit 556 ETPT).

b) 57.353.347 € en AE et 56.777.642 € en CP sont consacrés aux **interventions des formations** militaires de la sécurité civile sur **les autres catastrophes naturelles et technologiques** (action n° 2). Elles impliquent 906 ETPT.

c) Le **secours à personne par hélicoptère** (action n° 3) est doté d'une enveloppe de 72.959 € en AE et 65.504.758 € en CP destinée à financer principalement :

- les dépenses de personnels (correspondant au personnel du groupement d'hélicoptères de Nîmes et des 22 bases d'hélicoptères) ;
- le carburant aérien estimé sur une prévision de 17.700 heures de vol ;
- la maintenance des hélicoptères.

Rappelons que son optimisation est l'un des trois objectifs fixés à la direction de la sécurité civile dans le cadre de la RGPP (avec celle de l'implantation des bases et la mutualisation des fonctions support des flottes d'hélicoptères) ;

- l'immobilier du groupement et des bases ;
- l'acquisition d'aéronefs et de matériels aéronautiques.

La flotte d'hélicoptères

Elle est composée de :

- 4 hélicoptères Ecureuil
- 32 hélicoptères EC 145.

En 2008, 61 % de leurs missions ont concerné le secours à personnes (11.551 missions, 11.420 personnes secourues), 6 % la recherche de personnes, 33 % des vols techniques, des contrôles, de l'instruction, des vols de coordination et de reconnaissance ainsi que des vols de prévention, de surveillance ou de transport de personnes.

Activité quotidienne des hélicoptères : au moins 2 missions par jour ; plus de 30 personnes secourues quotidiennement.

Le bilan provisoire établi pour 2009 confirme la tendance à l'augmentation du nombre de personnes secourues.

Précisons que le budget prévoit l'acquisition en 2010 de 2 hélicoptères du service public pour la Polynésie française de type dauphin (1,077 million en AE et CP) et d'un hélicoptère de manœuvre pour l'outre-mer (8,7 millions d'euros en AE et 6 millions d'euros en CP).

Ce dernier appareil s'inscrit dans la réorganisation des forces armées outre-mer préconisée par le livre blanc sur la défense et la sécurité nationale, qui conduit à la reconstitution d'une flotte d'hélicoptères répartie entre la gendarmerie et la sécurité civile. En 2009, 35.202 millions en AE avaient été inscrits pour acquérir 2 hélicoptères EC 145 et un hélicoptère de manœuvre d'occasion destiné à être déployés à la Martinique et à la Réunion. Entretemps, la direction de la sécurité civile a privilégié l'achat d'un appareil de manœuvre neuf pour en garantir la disponibilité opérationnelle ; c'est pourquoi un crédit supplémentaire de 8,7 millions d'euros en AE a été inscrit au budget pour 2010.

d) **La neutralisation des engins explosifs** (action n° 4) intègre la lutte contre la menace nucléaire, radiobiologique, biologique, chimique (NRBC) (35.257.507 euros en AE et 34.915.044 euros en CP).

Rappelons que pour se conformer aux orientations du livre blanc sur la défense et la sécurité nationale, un programme d'équipement pluriannuel a été engagé en 2009 : dans ce cadre, sont inscrits au budget 2010, l'acquisition de quatre robots d'intervention sur colis suspects, un appareil de radioscopie des objets suspects et une « machine à lever le doute ». 1.3 million d'euros est inscrit à ce titre.

L'activité du service de déminage en 2008¹

- 12.849 demandes de collectes et de neutralisation d'engins de guerre anciens (- 4 % par rapport à 2007) ;
- 426 tonnes de munitions collectées
- 395 tonnes détruites
- stock des munitions toxiques, non destructibles, porté à 14.575 projectiles (221 tonnes)
- 3.287 interventions (- 9 % par rapport à 2007)
- 578 sécurisations de manifestation (- 13 % par rapport à 2007)

Précisons qu'une refondation du service du déminage a été engagée à la suite du vol d'explosifs commis au Fort de Corbas en juillet 2008.

A la suite de l'incident survenu sur le site de Cadarache (Bouches-du-Rhône), il a paru utile à votre rapporteur d'évoquer le **dispositif prévu en matière de sûreté nucléaire**.

¹ L'effectif 2010, en légère diminution, est fixé à 320 ETPT pour les 20 centres et les 6 antennes de déminage.

Le système français de sécurité nucléaire

(source : Institut de radio-protection et de sécurité nucléaire – IRSN)

Il repose sur quatre principes clés :

- le principe de responsabilité des exploitants nucléaires en matière de sûreté, de sécurité et de radioprotection,

- le principe de contrôle, qui soumet l'exploitation d'activités nucléaires à l'autorisation et à l'inspection par les autorités publiques compétentes, dont l'Autorité de sûreté nucléaire érigée en autorité administrative indépendante par la loi de 2006,

- Le principe de réduction et d'optimisation des risques, dont la mise en œuvre repose sur le dialogue contradictoire scientifique et technique entre l'IRSN ((Institut de radioprotection et sûreté nucléaire) et les exploitants en référence à « l'état de l'art », notamment dans le cadre de l'évaluation des dossiers de sûreté des installations qui précède la délivrance des autorisations.

- Le principe de transparence et l'accès aux informations relatives à la sécurité nucléaire, dont le Haut comité pour la transparence et l'information sur la sécurité nucléaire et les commissions locales d'information sont les gardiens.

Sa performance, avérée jusqu'ici, repose *in fine* sur les hommes et femmes qui le mettent en œuvre. En particulier, dans l'éventualité -certes peu probable- d'un accident nucléaire, la qualité des liaisons entre la chaîne d'évaluation des risques pilotée depuis le centre technique de crise et laboratoires mobiles de l'IRSN et la chaîne de commandement opérationnel de la sécurité civile sur le terrain serait capitale. D'où l'importance des exercices nationaux de crise nucléaire, qui permettent de tester régulièrement le dispositif.

• L'incident de Cadarache : l'analyse de l'IRSN

L'atelier de technologie du plutonium (ATPu), implanté sur le site de Cadarache (Bouches-du-Rhône), a produit, entre 1962 et 2003, des combustibles à base d'oxyde d'uranium et de plutonium destinés aux réacteurs des filières à neutrons rapides et à eau ordinaire. Lors du début des opérations de démantèlement de cette installation, en juin dernier, l'exploitant y a découvert une quantité de plutonium en rétention supérieure à son estimation.

Les experts de l'IRSN avaient examiné le dossier proposé par l'exploitant pour la mise en œuvre des opérations de démantèlement, dont le schéma a été approuvé par l'ASN en 2008. Dans son avis du 14 octobre 2009, l'IRSN conclut que le plutonium en excédent par rapport aux estimations d'origine, compte tenu de sa répartition dans l'ensemble de l'installation, n'a pas généré et ne génère pas aujourd'hui de risque d'accident de criticité. Ceci s'explique par les marges de sûreté importantes adoptées lors de la conception des installations et de leurs modalités d'exploitation. Il en conclut aussi qu'il conviendra d'examiner la situation dans d'autres installations similaires et, à l'avenir, d'améliorer la conception des « boîtes à gants » à usage industriel intensif.

Sur le second point, un contrôle de la sécurité des matières, conduit début juillet par les experts de l'Institut à la demande de l'autorité compétente, a établi que la sous-estimation du phénomène de rétention (très faible, mais présente sur toute la durée d'exploitation, depuis 1962) ne remettait pas en cause le système de sécurité des matières. En effet, la sécurité des matières à l'intérieur d'une telle installation ne repose pas uniquement sur le suivi physique et la comptabilité, qui présentent des limites en raison des incertitudes métrologiques inhérentes aux processus complexes de transformation de la matière, mais aussi et surtout sur la protection physique (confinement, surveillance).

Enfin, la transparence, en principe bénéfique pour la sûreté, est devenue une exigence sociétale très forte. Par contrecoup, tout déficit de transparence perçu par l'opinion publique est immédiatement et automatiquement porté au débit de la sûreté, même lorsque les ingénieurs et les experts sont convaincus que celle-ci n'est pas mise en cause, et peuvent le démontrer. Il est donc indispensable de s'adapter et de respecter au plus près cette exigence légitime. L'IRSN y contribue pour sa part en mettant à disposition sur son site internet, un nombre toujours plus élevé.

Source : Institut de radioprotection et de sûreté nucléaire (IRSN)

e) La dernière et nouvelle action du programme (n° 5) concerne le **pilotage de la politique de sécurité civile**.

16.895.127 € en AE et CP sont inscrits à ce titre pour 300 personnels civils transférés du programme 128 (130 personnels administratifs, 72 personnels techniques, 94 ouvriers d'Etat, 3 hauts fonctionnaires et 1 agent du corps d'encadrement et d'application de la police nationale).

Ce transfert des personnels répond aux recommandations de la Cour des comptes émises sur la gestion 2008, pour remédier aux difficultés de gestion découlant de la scission de la mission en deux programmes.

2. La coordination des moyens de secours

L'objectif assigné au second programme de la mission est triple :

- identifier les risques et menaces potentiels,
- planifier les secours,
- coordonner l'intervention des différentes parties prenantes.

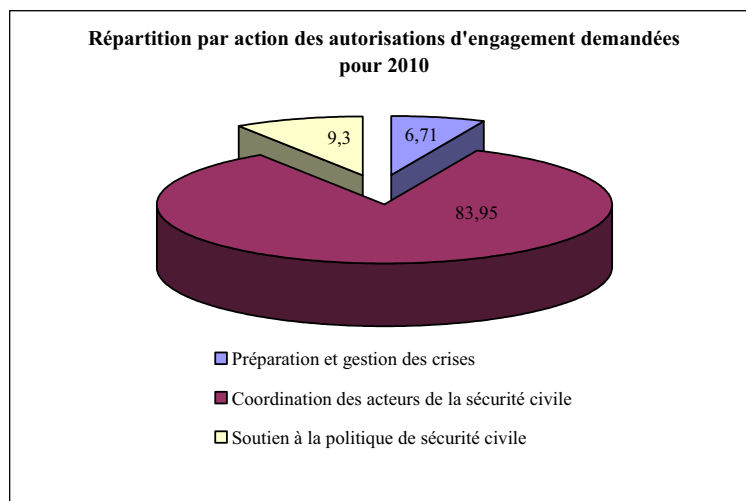
Trois actions sont programmées à cette fin :

- n° 1 : préparation et gestion des crises
- n° 2 : coordination des acteurs de la sécurité civile
- n° 3 : soutien à la politique de sécurité civile

Evolution des crédits du programme 128 (2009-2010) (en euros)

| N° | Intitulé de l'action | Autorisation d'engagement | | | Crédits de paiement | | |
|--------------|--|---------------------------|--------------------|---------------|---------------------|--------------------|--------------|
| | | LFI 2009 | PJLF 2010 | Evolution % | LFI 2009 | PJLF 2010 | Evolution % |
| 1 | Préparation et gestion des crises | 21.105.163 | 9.835.495 | -53,39 | 18.425.163 | 11.940.495 | -35,19 |
| 2 | Coordination des acteurs de la sécurité civile | 137.568.430 | 123.108.725 | -10,51 | 133.388.879 | 136.045.907 | 1,99 |
| 3 | Soutien à la politique de sécurité civile | 27.253.014 | 13.693.269 | -49,75 | 26.903.014 | 13.893.269 | -48,35 |
| Total | | 185.926.607 | 146.637.489 | -21,13 | 178.717.056 | 161.879.671 | -9,42 |

La diminution des crédits du programme 128 s'explique essentiellement par le transfert des personnels de la mission au programme 161 *Intervention des services opérationnels*.



Source : Projets annuels de performance 2010.

a) L'action n° 1 consacrée à la **préparation et à la gestion des crises** couvre notamment :

- l'entretien du réseau national d'alerte (0,835 millions € en AE et CP) jusqu'à la mise en place de **nouveau système d'alerte et d'information des populations (SAIP)** inscrit dans le Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale. Le SAIP aura une double fonction : l'alerte traditionnelle et l'information pour préciser les consignes de sécurité et donner des indications sur l'évolution de l'événement.

Dispositif à base de sirènes mises en réseaux (Etat, collectivités locales, entreprises soumises à un plan particulier d'intervention), renforcé par d'autres moyens d'alerte (automates d'appel, panneaux à message variable, SMS), le nouveau système qui s'appuie sur un partenariat avec les radios et télévisions de service public (Radio France et France Télévision) a été expérimenté en juin 2009 sur quatre bassins de risque et trois départements. Il sera déployé à compter de 2011 sur 5 ans (1 million € en AE et 2,98 millions en CP ; le coût global est estimé à 7,6 millions € sur crédits LOPPSI¹) ;

- le renforcement des moyens d'intervention en matériels et équipements spécialisés dans la **lutte contre la menace NRBC** (2,32 millions € en AE et CP, intégralement financés par la LOPPSI) destiné à :

- une plus grande couverture du territoire en moyens mobiles de décontamination,

¹ *Projet de loi d'orientation et de programmation pour la performance de la sécurité intérieure déposé sur le bureau de l'Assemblée nationale le 27 mai 2009.*

- la réalisation d'un véhicule dont le prototype est en cours de conception par un groupe de travail mixte direction générale de l'armement/direction de la sécurité civile.

- Les **colonnes de renfort**

Il s'agit de renforts sapeurs-pompiers et des associatifs.

Elles interviennent soit dans le cadre d'un renforcement préventif, soit à titre curatif.

En application de la loi de modernisation de la sécurité civile de 2004, le ministère de l'intérieur prend en charge le coût des déplacements de la colonne, les dépenses de personnels, le remplacement ou les réparations des matériels détruits ou détériorés.

Une enveloppe de 3,257 millions € en AE et CP est prévue pour les colonnes de renfort, équivalente à celle du budget 2009.

En 2008, le coût des renforts dans le domaine de la protection des forêts contre l'incendie s'élève à 1,3 million € pour un volume mobilisé de 1.400 hommes-jours.

En 2009, ce volume est porté à 7 400 hommes-jour (incendies de Marseille et de Corse) pour un coût de 2,4 millions € y compris le dispositif de renforcement préventif (3 400 hommes-jours).

b) Les crédits consacrés à la coordination des **acteurs de la sécurité civile**, clé de leur efficacité, couvrent principalement le projet ANTARES et la subvention de l'Etat au budget de fonctionnement de l'école nationale supérieure des officiers de sapeurs-pompiers (ENSOSP).

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

L'an dernier, votre rapporteur pour avis qui avait visité l'école sur son nouveau site d'Aix-les-Milles, s'était inquiétée à la fois de ses difficultés à attirer des formateurs et de ses problèmes fonciers¹. Sur le premier point, il lui a été indiqué que dix des douze postes de formateurs pour le plateau technique ont été pourvus ; le pôle pédagogique, lui, ne recrute pas de formateurs permanents mais s'appuie sur son réseau de formateurs occasionnels et les personnels de l'établissement affectés dans les secteurs « formation » qui consacrent 20 % environ de leur temps de travail aux tâches pédagogiques. Pour le directeur de la sécurité civile qui ambitionne de recruter des formateurs de haut niveau, la situation est stabilisée. **Votre rapporteur en prend acte mais suivra attentivement l'évolution de cette question primordiale pour l'efficacité des secours et la qualité du service apporté aux usagers.** Sur la question

¹ Cf. [rapport pour avis n° 104](#), tome X (2008-2009), p. 13.

immobilière, le ministère de l'intérieur annonce l'acquisition du terrain d'extension du pôle pédagogique qui sera achevé en décembre prochain ; il précise qu'un simulateur d'urgence y sera implanté à la fin de cette année et qu'un bâtiment de 70 chambres y sera réhabilité fin 2011.

Le total des engagements financiers pour l'ensemble des investissements de l'école, s'élève au 11 septembre 2009 à 78,2 millions € TTC incluant 21,9 millions € TTC pour le chantier du plateau technique. La construction de l'école est financée pour 60 % par un emprunt remboursé par l'Etat et pour le reste par les collectivités locales. La subvention de fonctionnement accordée à l'ENSOSP est inscrite au programme 128 pour un montant de 4,47 millions € en AE et CP. Un complément de 3,102 millions € lui est attribué au titre des dotations du fonds propre pour financer le remboursement de l'emprunt.

- **ANTARES** (Adaptation nationale des transmissions aux risques et aux secours)

Rappelons que ce réseau, mis en place par l'Etat, vise à l'interopérabilité des réseaux de communication des services publics participant aux missions de sécurité civile.

Il doit couvrir la totalité du territoire national en 2012-2013.

Préalablement à sa généralisation, à la suite de la mise en service opérationnelle complète de la plate-forme départementale de l'Ain fin 2005, ANTARES a été expérimenté en Eure-et-Loir et en Seine-et-Marne jusque fin 2007.

40 % du territoire devraient être couverts en 2010. En 2008, 20 SDIS avaient migré ou était en cours de migration. 10.000 terminaux sont installés, à ce jour, dans les SDIS (30.000 prévus, fin 2010, pour un objectif final de 80.000). Le parc des postes radio des sapeurs-pompiers utilisant ANTARES s'établit à 29 %.

Le budget total établi pour ANTARES s'élève à 118 millions € : depuis 2007, une dizaine de millions € du FAI (fonds d'aide à l'investissement des SDIS) est affecté chaque année, par l'Etat au projet ANTARES et destiné au maillage du réseau et aux pylônes. Il faut y ajouter 300 millions € à la charge des collectivités territoriales pour les terminaux.

Pour 2010, l'enveloppe consacrée au programme ANTARES s'élève à 0,06 million € en AE en fonctionnement et 13 millions € en CP dont 10,46 millions en investissement et 2,54 millions en fonctionnement. Elle se répartit comme suit :

- 0,06 million € AE + 2,54 millions € CP au titre du fonctionnement du marché de crédit-bail (passé pour permettre le lissage financier de l'opération sur 9 ans) ;

- 2,1 millions CP en investissement au titre du paiement du marché industriel classique ;

- 8,36 millions € en CP au titre de la migration de la brigade des sapeurs-pompiers de Paris (BSPP), qui permettra le remplacement du réseau radio

analogique actuellement utilisé : cette opération devrait débiter au cours de ce dernier trimestre de 2009 et s'étaler sur 3 ans ;

- 13,189 millions € en AE et CP sont destinés à financer les dépenses de pensions, les prestations rattachées et les indemnités versées aux sapeurs-pompiers volontaires et anciens agents de la défense passive victime d'accidents et à leurs ayant-droits ;

- une enveloppe de 22,348 millions € en AE et CP est destinée à la participation de l'Etat au **FAI**.

Rappelons que ce fonds, créé par la loi de finances pour 2003 en remplacement de la majoration exceptionnelle de la DGE des SDIS, est destiné à soutenir ces services dans leurs efforts d'investissement en matière de système de communication ou de mise en œuvre de schémas départementaux d'analyse et de couverture de risques. Le fonds est réparti entre les zones de défense en fonction de la population DGF des départements sur décision du préfet de zone après avis d'une commission composée notamment des présidents des services départementaux de la zone.

La dotation prévue pour 2010 confirme la diminution continue des crédits inscrits à ce titre depuis 2007 :

| ANNEE | AE (en M€) | CP (en M€) |
|--------------|-------------------|-------------------|
| 2003 | 45 | 45 |
| 2004 | 54 | 45 |
| 2005 | 61,45 | 65 |
| 2006 | 67 | 64,85 |
| 2007 | 37,5 | 37,5 |
| 2008 | 27,65 | 27,65 |
| 2009 | 23,37 | 23,37 |

A la suite des observations de la Cour des comptes émises en 2006 sur le « saupoudrage » des subventions accordées, le gouvernement a décidé de « sanctuariser » une partie du fonds au profit du projet ANTARES, l'objectif visant les investissements structurants. Les circulaires ministérielles d'attribution ont donc réorienté en ce sens l'utilisation du FAI, et également encouragé la mutualisation des acquisitions et de l'emploi des matériels, en mentionnant spécialement la migration vers ANTARES en 2008 et 2009 : en 2009, les crédits du fonds ont été attribués à 77,20 % aux transmissions et à l'informatique, dont 85,54 % utilisés au financement des compléments nécessaires au raccordement à l'infrastructure ANTARES.

Mentionnons le projet de création d'un établissement public interdépartemental d'incendie et de secours (EPIDIS) initié, en 2006, par les deux départements alsaciens. Ces collectivités ont, aujourd'hui, réalisé la mise en commun du programme ANTARES par l'achat de matériels et d'ingénierie en vue de la mise en place de cette infrastructure, d'un système de maintenance des matériels de transmission, des matériels d'intervention ainsi que d'un poste de commandement à disposition des deux départements. Ceux-ci ont également procédé conjointement à la formalisation de la formation des officiers de site ainsi qu'à l'organisation des concours de recrutement.

En 2008, une convention de partenariat signée entre le Haut Rhin et le Territoire de Belfort vise à la mutualisation des moyens de secours et au rapprochement des stratégies en termes de perspectives d'établissement ou de création d'outils communs.

Le ministère avait prévu de modifier par décret les dispositions réglementaires régissant le fonds pour « *pleinement donner au FAI son rôle de levier d'orientation sur les investissements des SDIS. Il permettra principalement à l'Etat d'imposer des priorités en dehors desquelles aucune aide à l'investissement ne serait consentie...* ». Ce projet, annoncé depuis deux ans déjà, n'a toujours pas vu le jour et il ne devrait pas être publié, d'après les informations transmises à votre rapporteur par le directeur de la sécurité civile, pour préserver la souplesse de l'utilisation du fonds.

Précisons que, lors de l'examen de la loi transférant aux départements, les parcs de l'équipement, le Parlement a adopté, sur proposition du rapporteur du Sénat, notre collègue Jean-Pierre Vial, un amendement permettant l'accès, sous conditions, au réseau ANTARES des collectivités bénéficiaires du parc¹ : ce raccordement facilitera la modernisation des réseaux radio des routes -socle fédérateur et régulateur des services en cas de gestion de crise- : il s'inscrit également dans la perspective, envisagée par certains départements, d'une mutualisation des services du parc transférés et des moyens des SDIS.

- La participation de l'Etat –à hauteur de 25 %- au budget de la brigade de sapeurs-pompiers de Paris (BSPP) s'élève à 76,988 millions en AE et CP qui devraient permettre d'engager la mise en œuvre du deuxième plan de modernisation de la BSPP : ce plan programmé sur la période 2010-2013 vise à adapter l'organisation de la brigade aux menaces et risques actuels.

L'activité de la BSPP en 2008

(comparée à l'année 2007)

- 480.000 interventions (+ 4 % par rapport à 2007) ;
- 1.270.144 appels :
 - 829.281 appels sur le 18 (- 4,35 % par rapport à 2007) ;
 - 440.863 sur le 112 (globalement stable)
- incendies : + 0,62 % par rapport à 2007 ;
- accidents de la circulation : - 1,21 % ;
- secours à victime : + 8 %.

¹ Cf. art. 20 de la loi du 26 octobre 2009.

Votre rapporteur tient à rappeler la difficulté née du régime budgétaire de la Brigade qui lie la contribution des collectivités territoriales et la participation de l'Etat ; les départements de la petite couronne (Hauts-de-Seine, Seine-Saint-Denis et Val-de-Marne) participent, au prorata de leur population, au financement de la BSPP, à hauteur de 45 % pour les dépenses de fonctionnement et de 37 % pour les dépenses d'investissement inhérentes au casernement. A nouveau, elle relève l'inadaptation de ces règles qui font dépendre la contribution des collectivités de celle de l'Etat, sans pouvoir leur permettre d'augmenter leur participation lorsque celle-là diminue. Or, les besoins de la Brigade sont patents : le ministère de l'intérieur a précisé à votre rapporteur que le précédent plan de modernisation pour la période 2002-2007 n'a pas permis de rajeunir l'ensemble du parc des véhicules de secours. Le parc d'engins-pompe vieillit (14 % d'engins « hors d'âge » en 2008) et les matériels innovants n'ont pas pu être acquis... Notons que, pour le ministère de l'intérieur, ce « *bilan mitigé du volet « équipement » s'explique essentiellement par l'accroissement considérable des coûts, régulièrement renchérissés par les exigences normatives et par...* ».

Le directeur de la sécurité civile a indiqué à votre rapporteur que depuis le 17 juin dernier, l'Etat n'imposait plus de nouvelles normes autres que les normes européennes. Cet arrêt de l'inflation normative devrait limiter les dépenses de la BSPP comme celles des SDIS qui ont demandé à l'Etat un examen de l'ensemble des normes par l'intermédiaire de la Conférence des services d'incendie et de secours.

3. Le soutien à la politique de la sécurité civile

Les crédits inscrits à ce titre (13,668 millions € en AE et CP) couvrent le fonctionnement des services centraux et des établissements de soutien opérationnel et logistique (ESOL), le soutien logistique, l'informatique et les radiocommunications, le remboursement des mises à disposition du ministère de l'intérieur de sapeurs-pompiers par la BSPP (31 pour assurer la sécurité des différentes emprises ministérielles et 45 au sein des services de la DSC et des états-majors de zone) et les SDIS (60 personnels pour la direction de la sécurité civile).

II. QUELQUES QUESTIONS D'ACTUALITÉ

Votre rapporteur pour avis juge utile d'évoquer plusieurs questions qui, toutes, auront des répercussions sur l'organisation de la sécurité civile et donc la protection de nos concitoyens.

A. VALORISER LE VOLONTARIAT

On constate, aujourd'hui, une augmentation du nombre d'interventions mais une baisse régulière du nombre de volontaires. Les effectifs de volontaires sont en constante diminution depuis 2004 (207.538) pour se fixer en 2007 à 199.221 (personnels SSSM -services de santé et de secours médical- inclus).

Annoncée en octobre 2008 par Mme Michèle Alliot-Marie, alors ministre de l'intérieur, lors du congrès annuel de la Fédération nationale des sapeurs-pompiers, la commission « ambition-volontariat », présidée par M. Luc Ferry, ancien ministre, a été installée le 2 avril 2009 pour mener une réflexion prospective en partenariat avec les associations d'élus et la Fédération nationale, et proposer des mesures concrètes en faveur du volontariat au travers de six thématiques : valeurs républicaines et institutions, social et famille, jeunesse, territoires, entreprises et formation. Son rapport a été remis le 15 septembre 2009 à M. Brice Hortefeux, ministre de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales.

Quelques chiffres

(données 2007)

- 188.535 sapeurs-pompiers volontaires (SPV), soit 79 % des effectifs de pompiers :
 - 166.838 intégrés dans un corps départemental ;
 - 21.697 dépendant d'un corps communal ou intercommunal.
- 11.169 personnels appartenant au service de santé et de secours médical (SSSM) dont la quasi-totalité (10.686) est volontaire (96 % des effectifs).
- La part des volontaires varie de 76 % pour les SDIS de catégorie 1 à 93 % pour ceux de catégorie 5, la moyenne s'établissant à 84 % pour l'ensemble des SDIS.
- Moyenne d'âge : 33 ans environ (38 ans pour les professionnels).
- 11 % de femmes (moyenne d'âge : 31 ans).
- 5.882 officiers (= 3 % des effectifs ; 17 % chez les professionnels) ; 27.499 sous-officiers (= 15 % des effectifs ; 40 % chez les professionnels) ; 155.154 gradés sapeurs (= 82 % ; 43 % chez les professionnels).
- Durée moyenne de l'engagement = 9 ans.
- 1/3 des volontaires comptent moins de cinq années d'engagement.
- 405 SPV pour 100.000 h (SDIS de catégorie I), 1.088 pour 100.000 h dans les SDIS de catégorie 5.
- Les SPV assurent plus de 50 % des interventions (80 % dans les zones rurales) et représentent 80 % des effectifs de montée en puissance lors de catastrophes majeures.

Source : rapport « Ambition-volontariat ».

• **Les mesures récentes**

Regroupées dans un plan d'action signé fin 2006 par l'Etat, les représentants des élus locaux et des employeurs, ce sont :

- l'application des dispositions de la loi de 2003 relative au mécénat, aux entreprises qui mettent leurs salariés sapeurs pompiers volontaires à la disposition des SDIS pour des missions opérationnelles : les salaires des sapeurs-pompiers volontaires mis à disposition pendant les heures de travail peuvent être déclarés comme dons qui donnent droit à une réduction d'impôts correspondant à 60 % des montants correspondants. Ce dispositif est -insuffisamment- mis en œuvre dans la moitié des SDIS et bénéficie à 7.800 employeurs pour 10.000 sapeurs-pompiers volontaires environ ;

- dans les entreprises publiques et grandes administrations, le conventionnement de la disponibilité des sapeurs-pompiers volontaires pour la formation ou les opérations, donne droit à l'employeur de percevoir des SDIS le montant des vacations des volontaires et au-dessus d'un certain quota, de percevoir le coût réel perdu par l'entreprise (art. 2 et 3 de la loi du 3 mai 1996 relative au développement du volontariat).

• **Les principales propositions de la commission Ferry :**

- conforter, par la loi, le volontariat en définissant la nature de l'engagement citoyen des sapeurs-pompiers volontaires, en énonçant leurs missions, et en précisant leurs droits et garanties, leur protection juridique ;

- diversifier le recrutement ;

- ouvrir plus largement aux volontaires la hiérarchie des sapeurs-pompiers et leur confier des responsabilités à tous les niveaux des SDIS ;

- étendre la loi sur le mécénat aux sapeurs-pompiers volontaires chefs d'entreprise, artisans et agriculteurs : 5 % environ des 198.000 sapeurs-pompiers volontaires sont à la tête d'une entreprise unipersonnelle ;

- modifier le contenu de la formation pour tenir compte de l'expérience des SPV et du contexte de leur emploi ;

- ouvrir systématiquement le bénéfice de l'action sociale aux volontaires.

Notons que parallèlement, la direction de la sécurité civile et la délégation à la prospective et à la stratégie ont commandé une étude sur les aspects sociologiques du volontariat au regard de la société civile, du monde de l'entreprise, du travail et des SDIS.

Lors de son intervention devant le congrès annuel de la Fédération des sapeurs-pompiers, le 17 octobre dernier, M. Brice Hortefeux, ministre de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales a insisté sur la place du

volontariat et énoncé les mesures publiées quelques jours auparavant au Journal officiel (*cf.* décret n° 2009-1224 du 13 octobre 2009) :

- revalorisation des vacations (le montant horaire de base est défini par période de 3 ans) ;

- indemnisation des heures de formation au même niveau que les heures d'intervention à compter du 1^{er} janvier 2012 (dans l'intervalle, le taux de la vacation horaire est relevé progressivement) et élargissement d'une heure de la plage d'intervention nocturne (elle débute désormais à 23 heures) ;

- déplafonnement du nombre des semaines d'astreintes : les conseils d'administration des SDIS en fixeront le quantum ;

- maintien au profit du conjoint survivant du bénéficiaire des allocations de vétérance et de fidélité.

- assouplissement des règles d'accès à l'honorariat.

- **Suite donnée au rapport « ambition volontariat »**

Le ministre a, par ailleurs, traduit son accord avec les conclusions de la commission Ferry, notamment dans le domaine de la formation. Il a chargé le directeur de la sécurité civile d'élaborer le nouveau statut juridique des volontaires.

B. LES RÉFÉRENTIELS SUR LES SECOURS À PERSONNE ET L'AIDE MÉDICALE URGENTE

Pour remédier aux difficultés de l'articulation des interventions de secours à personnes entre les SAMU, les SDIS et les transporteurs sanitaires privés, les travaux du comité quadripartite (direction de la sécurité civile, direction de l'hospitalisation et de l'organisation des soins, structures de médecine d'urgence et SDIS –représentés par leurs directeurs– ont conduit à la diffusion, le 26 juin 2008, d'un référentiel commun. Celui-ci a été mis en œuvre par un arrêté interministériel du 24 avril 2009. L'ensemble des services publics concernés doivent s'engager à adapter pour le 31 décembre 2009 leurs organisations opérationnelles aux dispositions du référentiel. Un bilan sera soumis à l'avis de la Conférence nationale des services d'incendie et de secours en juin 2012.

En 2008, les secours à victimes et aides à personne se sont élevées à 2.714.900 interventions, en hausse de 50 %, soit 67,40 % du total des interventions des SDIS.

Rappelons que les services de régulation médicale des centres 15 peuvent faire appel aux SDIS pour pallier les indisponibilités des ambulanciers.

Ces interventions, en application de l'article L. 1424-42 du code général des collectivités territoriales, sont prises en charge financièrement par les établissements de santé, sièges des SAMU : les conditions en sont fixées par une

convention conclue entre le SDIS et l'hôpital-siège. En réalité, les SDIS sont remboursés par les agences régionales de santé (ARH) à hauteur de 105 € par intervention (notons qu'en 2008, le montant dû aux SDIS, sur cette base, s'élève à 17,5 millions €).

Des contentieux sont nés de cette obligation de remboursement, certains directeurs d'hôpitaux refusant de régler ce forfait. C'est pourquoi, lors de l'examen, par le Sénat de la loi « hôpital, patients, santé et territoire », un amendement a été présenté par notre collègue Pierre Bordier¹ pour inscrire au code de la santé publique ces règles de remboursement et résoudre ainsi les divergences d'interprétation sur les missions prises en charge et permettre l'inscription des crédits correspondants nécessaires. Il est devenu l'article 48 de la loi du 21 juillet 2009.

Votre rapporteur se réjouit de cette clarification et forme le vœu qu'elle permettra, à l'avenir, de régler toutes difficultés, sur ce point, entre les SDIS et les hôpitaux.

C. LA MISE EN PLACE DU CRATANEM

Après le tsunami de Sumatra en 2004, il a été décidé, sous l'égide de l'ONU, de mettre en place des systèmes d'alerte dans l'ensemble des bassins océaniques. La France s'est alors engagée à prendre en charge la surveillance et l'alerte aux tsunamis pour la Méditerranée occidentale.

Le rapport sur « l'évaluation et la prévention du risque de tsunami sur les côtes françaises et en métropole et outre-mer » présenté en décembre 2007 par notre collègue Roland Courteau au nom de l'office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques (OPECST) évaluait la réalité du risque pour les côtes françaises et sa prévention et concluait à la nécessité d'une mise en place d'un système national d'alerte aux tsunamis couvrant la métropole et les départements d'outre-mer².

A la suite de ce rapport, les ministres de l'intérieur et de l'écologie ont initié conjointement la création d'un centre national d'alerte aux tsunamis pour l'Atlantique Nord-Est et la Méditerranée (CRATANEM).

Ils ont désigné le 4 mars 2009 le CEA (Commissariat à l'énergie atomique) associé notamment au Service hydrographique et océanique de la marine (SHOM), pour réaliser et lancer le fonctionnement de cette nouvelle structure fin 2011-début 2012.

¹ Cf. [Débats Sénat, 4 juin 2009](#), amendement n° 44 présenté par MM. Bordier, Doligé, Pinton, Leroy et Mme Rozier.

² Cf. [rapport n° 117 \(2007-2008\)](#).

Les objectifs majeurs assignés au centre d'alerte aux tsunamis

- 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 ;
- 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 ;
- confirmer ou infirmer l'occurrence éventuelle d'un tsunami, dans les vingt minutes suivantes.

D'après les déclarations, le 5 novembre dernier, à l'Assemblée nationale, de M. Alain Marleix, secrétaire d'Etat à l'intérieur et aux collectivités territoriales, le centre sera, dans un second temps, connecté au système national d'alerte des populations rénové.

Ce centre sera également le centre régional d'alerte pour tous les pays de la Méditerranée occidentale : il sera chargé de recueillir et de traiter les données relatives aux tsunamis et d'alerter les autorités étrangères compétentes.

Il sera installé sur le site du CEA situé à Bruyères-le-Châtel dans l'Essonne.

Soulignons que, sur la proposition de notre collègue Roland Courteau, adoptée par le Sénat, le centre d'alerte a été légalisé par son introduction dans la loi de programme du 3 août 2009 relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement (article 44).

L'OPESCT, à l'initiative des sénateurs Jean-Claude Etienne et Roland Courteau, a organisé le 23 juin 2006 une table ronde pour faire le point sur les dispositifs d'alerte aux tsunamis en France et dans le monde¹.

Les crédits affectés au centre

14 millions € pour la mise en place et le fonctionnement du centre entre 2009 et 2013.

12,6 millions € iront au CEA dont :

- 3,5 millions en investissement pour la mise en place du centre de veille permanente (acquisition du moyen de transmission « système mondial de télécommunication » ; renvoi des données sismiques vers d'autres centres nationaux ; conception du centre de traitement des données ; sécurité et fonctionnement, logiciels de sismologie et de traitement de données marégraphiques, logiciels de génération d'alerte ; développement d'une base de données de scénarios de tsunamis, d'un outil automatique de modélisation de tsunami, etc.) ;

¹ Publié dans le [rapport n° 546](#) (2008-2009) de MM. Jean-Claude Etienne et Roland Courteau.

- 9,1 millions en fonctionnement (salaires de 7 personnes de l'équipe de veille et du responsable du centre, du responsable scientifique et du responsable technique, coût de la transmission des signaux sismiques hors CEA, maintenance des logiciels, machines et bases de données).

Le Service Hydrographique Océanographique de la Marine (SHOM) devrait se voir attribuer 1,1 million € afin de mettre à niveau les 18 marégraphes de métropole qui ne transmettent pas encore leurs données en temps réel et d'installer 5 nouveaux marégraphes en temps réel (dont 2 sur la côte d'Azur et 3 en Corse).

Par ailleurs, cette somme permet de prendre en charge, d'une part, deux techniciens pendant respectivement 3 et 5 ans pour la mise en place initiale des marégraphes et transmissions et, d'autre part, un ingénieur pendant 5 ans, chargé du suivi et de la coordination nationale des réseaux d'observation du niveau de la mer.

250.000 € seront attribués au CNRS pour la mise à niveau et la maintenance de quatre stations sismiques dont les signaux seront transmis en temps réel au centre d'alerte dirigé par le CEA.

*Source : rapport n° 546 (2008-2009)
sur les dispositifs d'alerte aux tsunamis en France et dans le monde.*

D'après les renseignements obtenus par votre rapporteur, la direction de la sécurité civile a obtenu une enveloppe de 7 millions d'euros sur cinq ans pour prendre en charge la moitié du coût de l'investissement et la moitié du coût de fonctionnement, le ministère chargé de l'écologie assurant le reste du financement.

L'OPESCT formule quelques observations :

- il réclame une augmentation de ces crédits pour la création d'un réseau d'alerte descendante (aux populations) pour le littoral méditerranéen qu'il évalue à 7,5 millions € (les études conduites à cette fin ont été budgétées à hauteur de 900.000 € pour 2009 et 2010) ;

- il appelle la diplomatie française à « pousser » le dossier de l'installation d'un réseau de marégraphes et de tsunamimètres, notamment au large des côtes de la marge nord-africaine.

D. LE BILAN DE LA PRÉSIDENTE FRANÇAISE DE L'UNION EUROPÉENNE

Rappelons les principaux objectifs poursuivis par la présidence française qui s'est exercée du 1er juillet au 31 décembre 2008 :

- le renforcement du centre de suivi et d'information de la commission européenne ;

- l'extension de la force d'intervention rapide européenne de protection civile (FIRE) proposée par la France fin 2005 ;

- la mise en place d'un institut de formation européen pour la sécurité civile ;

- la mise en œuvre opérationnelle des modules de protection civile ;
- la modernisation de l'instrument financier en faveur de la protection civile ;
- le renforcement de la coopération entre l'Union européenne et l'organisation des Nations-Unies (ONU).

• **Les conclusions adoptées par le Conseil européen**

1- Le renforcement des capacités de protection civile par un système d'assistance mutuelle européen.

Les modules européens de protection civile sont intervenus pour la première fois en novembre 2008 après les attentats survenus à Bombay.

2- La formation européenne à la gestion des catastrophes.

Favorisant la connaissance mutuelle des systèmes et des structures de protection civile des Etats membres, ce dispositif est préconisé. Il implique la mise en réseau des écoles nationales de protection civile et le développement de modules communs de formation.

3- Le renforcement des relations entre l'Union européenne et l'ONU pour favoriser la capacité de réaction en cas de catastrophes.

Il nécessite une meilleure coordination opérationnelle des acteurs de l'aide d'urgence et des actions de formation, le développement de l'interopérabilité des acteurs et des procédures d'échange et de transmission de l'information.

*

* *

Avant de conclure cet avis sur la mission Sécurité civile, votre rapporteur pour avis tient à manifester son incompréhension face aux réponses successives des ministres de l'intérieur à ses demandes réitérées concernant les difficultés rencontrées par les SDIS pour remplir leurs obligations en matière d'emploi des travailleurs handicapés : ces services offrent, en effet, peu de postes permettant d'atteindre le taux d'emploi légal de 6 %.

Lors du débat budgétaire pour 2009, Mme Michèle Alliot-Marie lui avait indiqué qu'elle avait demandé au ministre chargé de la fonction publique « *d'examiner les conditions dans lesquelles l'exonération applicable aux entreprises privées soumises aux mêmes contraintes pourrait être étendue aux SDIS* »¹

¹ Cf. Débat Sénat, [séance du 2 décembre 2008](#).

Interrogée à nouveau par le président de la commission des lois lors de son audition par la commission des finances sur la loi de règlement pour l'année 2008, la ministre, après avoir précisé qu'un recensement des types de postes ouverts aux travailleurs handicapés était engagé, a considéré qu'il revenait probablement au Sénat de se saisir de cette question¹...

Saisi de la même question lors de son audition par la commission des lois sur le budget de son ministère pour 2010, son successeur, M. Brice Hortefeux, a déclaré que la majorité des sapeurs-pompiers reclassés pouvait désormais être considérée comme travailleurs handicapés² !

Votre rapporteur appelle solennellement le ministère de l'intérieur à traiter sérieusement cette question qui crée de réelles difficultés pour les SDIS. Elle espère, avec optimisme, recevoir prochainement une réponse satisfaisante.

*

* *

Sous le bénéfice de ces observations, votre commission des Lois a donné un avis favorable à l'adoption des crédits de la mission sécurité civile inscrits au budget du ministère de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales pour 2010.

¹ Cf. compte rendu des travaux de la commission des finances, [réunion du 16 juin 2009](#).

² Cf. compte rendu des travaux de la commission des lois, [réunion du 18 novembre 2009](#).

ANNEXE

AUDITIONS DU RAPPORTEUR

- Conférence des services d'incendie et de secours

- M. Eric Doligé, sénateur, président

- Direction de la sécurité civile (Ministère de l'Intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales)

- M. Alain Perret, directeur