

N° 146

---

# SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2016-2017

---

---

Enregistré à la Présidence du Sénat le 24 novembre 2016

## 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 2017, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,*

TOME XVI

SÉCURITÉ CIVILE

Par Mme Catherine TROENDLÉ,

Sénateur.

---

*(1) Cette commission est composée de : M. Philippe Bas, président ; Mme Catherine Troendlé, MM. Jean-Pierre Sueur, François Pillet, Alain Richard, François-Noël Buffet, Alain Anziani, Yves Détraigne, Mme Éliane Assassi, M. Pierre-Yves Collombat, Mme Esther Benbassa, vice-présidents ; MM. André Reichardt, Michel Delebarre, Christophe-André Frassa, Thani Mohamed Soilihi, secrétaires ; MM. Christophe Béchu, Jacques Bigot, François Bonhomme, Luc Carvounas, Gérard Collomb, Mme Cécile Cukierman, M. Mathieu Darnaud, Mme Jacky Deromedi, M. Félix Desplan, Mme Catherine Di Folco, MM. Christian Favier, Pierre Frogier, Mme Jacqueline Gourault, M. François Grosdidier, Mme Sophie Joissains, MM. Philippe Kaltenbach, Jean-Yves Leconte, Roger Madec, Alain Marc, Didier Marie, Patrick Masclet, Jean Louis Masson, Mme Marie Mercier, MM. Michel Mercier, Jacques Mézard, Hugues Portelli, Bernard Saugéy, Simon Sutour, Mmes Catherine Tasca, Lana Tetuanui, MM. René Vandierendonck, Alain Vasselle, Jean-Pierre Vial, François Zocchetto.*

Voir les numéros :

Assemblée nationale (14<sup>ème</sup> législ.) : 4061, 4125 à 4132 et T.A. 833

Sénat : 139 et 140 à 145 (2016-2017)



---

## SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
<b>INTRODUCTION</b> .....	5
<b>I. UN BUDGET MARQUÉ PAR LA PRISE EN COMPTE DES NOUVELLES MENACES</b> .....	6
<b>A. UNE INTERVENTION RENFORCÉE DE L'ÉTAT</b> .....	6
1. <i>L'adaptation des missions de la DGSCGC au contexte sécuritaire</i> .....	6
2. <i>Les moyens mobilisables de la DGSCGC</i> .....	8
<b>B. LE POINT SUR LES GRANDS CHANTIERS DE LA SÉCURITÉ CIVILE</b> .....	10
1. <i>La réponse au risque nucléaire</i> .....	10
2. <i>Le lancement opérationnel du SAIP</i> .....	11
3. <i>Des progrès encore insuffisants pour la pleine efficacité du réseau Antarès</i> .....	13
<b>II. L'ANNONCE D'UN SOUTIEN « FLÉCHÉ » DE L'ÉTAT AUX INVESTISSEMENTS DES SDIS</b> .....	14
<b>A. LE PRÉCÉDENT DU FONDS D'AIDE À L'INVESTISSEMENT</b> .....	14
<b>B. UN NOUVEL APPUI PAR LE REDÉPLOIEMENT DE CRÉDITS</b> .....	15
<b>III. VERS UNE RÉPONSE INTÉGRÉE AUX DEMANDES DE SECOURS</b> .....	16
<b>A. LE LANCEMENT D'UN SYSTÈME D'INFORMATION UNIFIÉ DES SDIS</b> .....	16
<b>B. UNE PREMIÈRE ÉTAPE VERS LES PLATEFORMES UNIQUES DE TRAITEMENT DES APPELS</b> .....	18
<b>LISTE DES PERSONNES ENTENDUES</b> .....	21

## LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION DES LOIS

Réunie le mercredi 16 novembre 2016, sous la présidence de M. Philippe Bas, président, la commission des lois a examiné, sur le rapport pour avis de Mme Catherine Troendlé<sup>1</sup>, les crédits du programme *Sécurité civile* du **projet de loi de finances pour 2017**.

Le rapporteur pour avis a noté qu'amorcée en 2016 en raison des dramatiques événements qui ont marqué l'année 2015, la réorganisation de la sécurité civile pour mieux traiter les conséquences de la menace terroriste, se poursuivra en 2017. Elle se traduit par un ensemble de mesures renforçant les moyens à la disposition de la direction générale de la sécurité civile et de la gestion des crises, pleinement engagée dans le cadre du pacte de sécurité. Les crédits inscrits au budget en tiennent compte et augmentent de 5,79 % en autorisations d'engagement (AE) et de 6,19 % en crédits de paiement (CP).

Le rapporteur pour avis a souligné deux novations. En premier lieu, le Gouvernement prévoit d'instituer une dotation de soutien aux investissements structurants des services départementaux d'incendie et de secours (SDIS), dotée d'une enveloppe de 20 millions d'euros. En réalité, plutôt que d'un effort financier supplémentaire de l'État, elle a indiqué que ces crédits résulteront d'un redéploiement des économies attendues de la réforme de la prestation de fidélisation et de reconnaissance (PFR) versée aux sapeurs-pompiers volontaires (SPV), en cours d'examen par le Parlement.

Puis elle a salué l'annonce par le Gouvernement de la mise en œuvre d'un projet de système de gestion opérationnelle unifiée pour uniformiser au niveau national les logiciels équipant les plateformes de traitement des appels au 18 et les centres opérationnels des SDIS. Ce projet devrait être financé sur l'enveloppe du fonds de soutien.

Le rapporteur pour avis a toutefois déploré que cette démarche s'arrête au milieu du gué, sans s'élargir à l'ensemble des services d'urgence dont, au premier rang, les services d'aide médicale urgente (SAMU) – comme elle l'a récemment proposé avec son collègue Pierre-Yves Collombat –, même si le ministère de l'intérieur a prévu l'interopérabilité du futur système avec les dispositifs des autres intervenants en matière de secours et de sécurité.

Au bénéfice de ces observations et sur la proposition de son rapporteur pour avis, votre commission a émis un **avis favorable à l'adoption des crédits du programme *Sécurité civile* au sein de la mission *Sécurités* figurant dans le projet de loi de finances pour 2017**.

---

<sup>1</sup> Le compte rendu de cette réunion est consultable à l'adresse suivante :  
<http://www.senat.fr/compte-rendu-commissions/20161114/lois.html#toc12>

Mesdames, Messieurs,

Amorcée l'an dernier en raison des dramatiques événements qui ont marqué l'année 2015, la réorganisation de la sécurité civile, pour mieux traiter les conséquences de la menace terroriste, se poursuivra en 2017.

Elle se traduit par un ensemble de mesures renforçant les moyens à la disposition de la direction générale de la sécurité civile et de la gestion des crises, pleinement engagée dans le cadre du pacte de sécurité. Les crédits inscrits au budget pour 2017 en tiennent compte.

Parallèlement, et malheureusement, les autres risques sont toujours présents : inondations sur le pourtour méditerranéen, feux de forêts en accroissement en 2016, crues dans de nombreuses communes du Centre-Val de Loire, de l'Île-de-France et de Lorraine ...

La sécurité civile intervient aussi dans le cadre du mécanisme européen de protection civile ou sur la demande de l'Organisation des Nations Unies (ONU).

Au quotidien, les sapeurs-pompiers demeurent engagés pour assurer la protection des populations et des biens et secourir les victimes. En 2015, leur activité opérationnelle a crû par rapport à l'année précédente : + 3,7 % pour le nombre de leurs interventions et + 4,4 % en ce qui concerne le nombre de victimes prises en charge.

Leur mission au service de tous a un coût : depuis le début de cette année, on doit déplorer le décès de trois sapeurs-pompiers alors que six de leurs camarades sont morts en service en 2015.

Votre commission et son rapporteur rendent hommage à leur courage au service des autres et à leur civisme.

Ce rendez-vous budgétaire s'inscrit donc dans un secteur en mutation et à la veille de l'intervention du législateur pour, d'une part, refonder l'encadrement supérieur des services départementaux d'incendie et de secours (SDIS) et, d'autre part, réformer la prestation de fidélisation et de reconnaissance des sapeurs-pompiers volontaires au terme d'une longue réflexion.

---

## I. UN BUDGET MARQUÉ PAR LA PRISE EN COMPTE DES NOUVELLES MENACES

Les crédits inscrits dans le projet de loi de finances pour 2017 au titre de la sécurité civile marquent la volonté de l'État de conforter et d'adapter à l'évolution des risques l'efficacité du dispositif de sécurité civile, éprouvée tout au long de l'année, en renforçant les moyens mobilisables et en perfectionnant la coordination entre les différents services du secours.

### A. UNE INTERVENTION RENFORCÉE DE L'ÉTAT

L'État est, en effet, « *garant de la cohérence de la sécurité civile au plan national* ». À ce titre, il « *en définit la doctrine (...) coordonne ses moyens (...) évalue en permanence l'état de préparation aux risques et veille à la mise en œuvre des mesures d'information et d'alerte des populations* »<sup>1</sup>. Le ministère de l'intérieur est son bras armé.

Le programme 161 *Sécurité civile*, piloté par la direction générale de la sécurité civile et de la gestion des crises (DGSCGC), finance les moyens nationaux de la sécurité civile, qu'il s'agisse des outils d'intervention opérationnels mis en œuvre au quotidien pour le secours à personne, les opérations de déminage ou de ceux déclenchés en cas de catastrophes majeures, qu'elles soient naturelles comme les feux de forêt, les inondations, les tempêtes ou les séismes, ou technologiques avec les risques NRBC-E (nucléaire, radiologique, biologique, chimique et explosif).

#### 1. L'adaptation des missions de la DGSCGC au contexte sécuritaire

En 2017, l'activité traditionnelle de la DGSCGC sera amplifiée au moyen des crédits inscrits pour renforcer ses capacités dans le cadre du pacte de sécurité. Celle-ci a programmé l'accroissement de ses moyens d'équipement et de fonctionnement, la modernisation des systèmes d'information et le renforcement de la sécurité de ses sites sur la période 2016-2017.

La prise en compte, dans le budget, des différentes menaces auxquelles doit faire face la sécurité civile, se traduit par une augmentation du total des crédits égale à + 5,79 % en autorisations d'engagement (AE) et + 6,19 % en crédits de paiement (CP).

---

<sup>1</sup> Cf. art. L. 112-2 du code de la sécurité intérieure.

Ces montants sont, cependant, appelés à évoluer puisque le Gouvernement devrait, ainsi qu'annoncé, créer une dotation d'appui aux équipements structurants des services départementaux d'incendie et de secours (*cf. infra*).

#### Évolution des crédits de la sécurité civile (en euros)

Numéro et intitulé de l'action		Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
		Ouvertes en LFI 2016	Demandées pour 2017	Évolution (en %)	Ouverts en LFI 2016	Demandés pour 2017	Évolution (en %)
11	Prévention et gestion des crises	29 125 062	33 426 984	+ 14,77 %	34 176 174	36 696 984	+ 7,38 %
12	Préparation et interventions spécialisées des moyens nationaux	247 093 890	256 014 235	+ 3,61 %	267 186 648	291 698 383	+ 9,17 %
13	Soutien aux acteurs de la sécurité civile	130 342 647	139 146 300	+ 6,75 %	139 516 648	139 296 300	- 0,16 %
14	Fonctionnement, soutien et logistique	7 731 249	9 733 941	+25,90 %	7 731 249	8 683 941	+ 12,32 %
<b>TOTAL</b>		<b>414 292 848</b>	<b>438 321 460</b>	<b>+ 5,79 %</b>	<b>448 610 719</b>	<b>476 375 608</b>	<b>+ 6,19 %</b>

Parmi les principaux objectifs assignés à la DGSCGC, figurent :

- l'amélioration de la prise en compte des nouveaux risques et nouvelles menaces par les différents acteurs concernés, qui passe par le « contrat territorial de réponse aux risques et aux effets de menace » (CoTRRiM), lequel devrait être généralisé dès 2017. Il s'agit d'un outil interministériel, intersectoriel et inter-acteurs établi sous l'autorité des préfets de département et des préfets de zone de défense et de sécurité sans que soient modifiés les pouvoirs des préfets et les plans ORSEC. Ce dispositif vise une analyse partagée des risques et des effets potentiels des menaces pour identifier les limites capacitaires des acteurs territoriaux et anticiper, aux niveaux départemental et zonal, la mobilisation rapide des moyens complémentaires nécessaires au règlement de la crise.

Ce dispositif a été expérimenté par la DGSCGC, au cours des années 2015-2016, avec l'appui des zones de défense de Paris et du sud-est. Cette expérimentation a permis de confirmer son bien-fondé, selon ses concepteurs.

---

Parallèlement, il est apparu nécessaire de construire un cadre juridique suffisamment contraignant pour mobiliser les différentes parties prenantes et articuler CoTRRiM et SDACR<sup>1</sup>. Le double niveau des contrats territoriaux doit aussi permettre de mutualiser certains moyens spécialisés de l'État au niveau de la zone de défense :

- le renforcement de son action auprès des SDIS, notamment pour promouvoir les mutualisations ouvertes à ces services qui peuvent les mettre en œuvre à un niveau interdépartemental (équipes spécialisées – plongée, risques chimiques... –, achats groupés) ou avec des collectivités locales, le plus souvent le conseil départemental, pour la mise en commun des fonctions supports (informatique, paye...) ou l'entretien des véhicules ;

- l'intensification de son rôle d'animation des acteurs de la sécurité civile, notamment les associations. Dans ce cadre, seront poursuivies les formations aux gestes de premiers secours et au secourisme.

## **2. Les moyens mobilisables de la DGSCGC**

Responsable de la gestion des risques sur le territoire national, accidents du quotidien comme catastrophes majeures, la DGSCGC s'appuie sur 2 402 ETPT<sup>2</sup> répartis sur 63 sites.

Ses services opérationnels se déclinent territorialement en :

a) vingt-quatre bases d'aéronefs (avions et hélicoptères).

35 hélicoptères ; 274 pilotes, mécaniciens opérateurs de bord et techniciens de maintenance aéronautique ; 21 bases en métropole, 1 en Guadeloupe, 1 en Martinique et 1 en Guyane ; 1 centre de formation des équipages et 1 centre de maintenance des appareils à Nîmes ; 23 bombardiers d'eau (12 Canadair, 9 Tracker et 2 Dash 8) ; 3 avions de liaison et d'investigation (Beechcraft King 200) ; 82 pilotes et co-pilotes.

L'échelon central du groupement d'hélicoptères de la sécurité civile ainsi que les centres de maintenance et de formation sont implantés sur la plateforme aéroportuaire de Nîmes-Garons qui devrait accueillir le 1<sup>er</sup> janvier 2017 la base principale d'exploitation des avions, aujourd'hui située à Marignane ;

b) vingt et un centres, deux antennes et trois sites de déminage sur lesquels interviennent 294 démineurs.

---

<sup>1</sup> Schéma départemental d'analyse et de couverture des risques, élaboré, sous l'autorité du préfet, par le SDIS et arrêté par le préfet après avis du conseil départemental.

<sup>2</sup> Équivalent temps plein travaillé.

### **Le projet « Déminage 2020 »**

Pour conforter la capacité opérationnelle du bureau du déminage et mieux prendre en compte la menace terroriste dans son organisation, le projet « Déminage 2020 » vise à réformer le service en adaptant les implantations du déminage avec la création de centres régionaux dotés d'une taille critique suffisante pour renforcer d'autres centres ou sites à l'horizon 2020.

À cette fin, trois centres ont été fermés à Amiens, Toulon et Bâle-Mulhouse. Leur couverture sera respectivement prise en charge par les implantations de Laon-Crépy et de Versailles (le site de Roissy CDG pour les interventions sur l'aéroport de Beauvais ou la gare de Creil), Marseille et Colmar.

Par ailleurs, les effectifs du bureau seront renforcés par le recrutement de 15 démineurs en 2017, qui s'ajoutent aux 15 démineurs recrutés en 2016. En outre, 6 agents administratifs nouveaux permettront de décharger les démineurs des tâches administratives, telle la gestion des ressources humaines. Ils seront affectés dans les principaux centres de déminage situés à Arras, Laon et Lyon.

*Source : réponses au questionnaire budgétaire*

c) trois implantations des unités d'instruction et d'intervention de la sécurité civile (UIISC) basées à Nogent-le-Rotrou (Cher), Corte (Haute-Corse) et Brignoles (Var).

Il s'agit des formations militaires de la sécurité civile qui appuient les sapeurs-pompiers territoriaux notamment pour lutter contre les feux de forêt, pour les risques technologiques et la recherche des personnes ensevelies. Ces unités de sapeurs-sauveteurs sont formées de 1 280 militaires issus du génie ;

d) trois établissements et une antenne de soutien logistique et opérationnel (ESOL) implantés respectivement à Méry-sur-Oise (Val-d'Oise), Marseille-la-Valentine (Bouches-du-Rhône), Jarnac (Charente) et Mort-Mare (Meurthe-et-Moselle).

Ces quatre entités rassemblent 86 techniciens hautement qualifiés, lesquels réalisent des équipements spécifiques destinés aux interventions des personnels opérationnels (stations de traitement d'eau, robots pour le déminage...).

L'ensemble de ces moyens intervient sur tout le territoire national et pour des actions de coopération internationale en matière de secours, dont le mécanisme communautaire de protection civile.

Dans le cadre du dispositif européen, la France a prêté son assistance à l'Équateur touché par un tremblement de terre survenu le 17 avril 2016. En matière de coopération internationale, les démineurs de la sécurité civile ont effectué, en 2016, des formations en Égypte, en Irak ainsi qu'une mission de dépollution pyrotechnique en Guinée-Conakry.

### Le plafond d'emplois du programme pour 2017

2 450 ETPT, soit + 20 ETPT (+ 50 ETPT hors transferts) par rapport à 2016 :

- 134 personnels administratifs (+ 3) ;
- 426 personnels techniques (+ 17) ;
- 1 429 militaires (hors gendarmes) (0) ;
- 90 ouvriers d'État (- 4) ;
- 89 hauts fonctionnaires, corps de conception et de direction, et corps d'un commandement (police nationale) (- 2) ;
- 282 corps d'encadrement et d'application (+ 6).

*Source : projet annuel de performance Sécurités 2017*

## B. LE POINT SUR LES GRANDS CHANTIERS DE LA SÉCURITÉ CIVILE

Destinés à anticiper, préparer et gérer les crises, les chantiers majeurs entrepris depuis plusieurs années continueront de se déployer au cours de l'année 2017.

Progressivement mis en œuvre, ils sont, parfois, retardés par des obstacles techniques.

### 1. La réponse au risque nucléaire

Elle se décline à deux niveaux : la formation et la gestion de crise.

a) Le **centre national de formation et d'entraînement NRBC civil et militaire** a été créé par un décret du 14 mars 2014 sous la forme d'un service à compétence nationale, rattaché au ministre de l'intérieur, pour améliorer les capacités d'intervention face aux menaces et aux risques de nature NRBC-E<sup>1</sup>.

Implanté près de l'école nationale supérieure des officiers de sapeurs-pompiers (ENSOSP), à Aix-en-Provence, il s'appuie sur sept centres d'entraînement implantés dans les zones de défense et de sécurité.

La montée en puissance du centre interviendra au cours de l'année 2017. En 2016, il a formé 2 239 stagiaires. Il a notamment offert une formation décentralisée aux préfetures accueillant l'Euro 2016. Il intervient également dans un cadre international, sous l'égide du ministère des affaires étrangères et de France Expertise Internationale, par des actions de formation et des missions ponctuelles d'expertise sous le couvert des ministères concernés ou du secrétariat général de la défense et de la sécurité nationale.

---

<sup>1</sup> Nucléaire, radiologique, biologique, chimique et explosive.

b) **Le plan national de réponse à un accident nucléaire ou radiologique majeur**, élaboré en conséquence de la catastrophe de Fukushima survenue en mars 2011, fixe l'organisation de la conduite à adopter en de telles circonstances, la stratégie à mettre en œuvre et les principales mesures que doit adopter le Gouvernement.

Il est décliné territorialement. Un guide a été diffusé en ce sens aux préfets le 28 octobre 2014.

Parallèlement, un groupe de travail interministériel en charge de la protection des populations a remis ses conclusions au premier trimestre de l'année 2016, qui appellent des évolutions des plans particuliers d'intervention (PPI) des centres nucléaires de production d'électricité. Le guide d'élaboration des PPI nucléaires devrait en conséquence être révisé pour une diffusion aux préfectures au début de l'année prochaine.

Le plan national de réponse devrait, à son tour, être modifié au cours de l'année 2017, sous l'égide du secrétariat général de la défense et de la sécurité nationale (SGDSN).

## **2. Le lancement opérationnel du SAIP**

En 2016, s'est déployé le système d'alerte et d'information de la population (SAIP).

### **Un système d'alerte rénové et modernisé**

Destiné à remplacer l'actuel réseau national d'alerte (RNA) datant des années 1930 et aujourd'hui dans un état dégradé, le SAIP comporte deux volets :

- l'alerte traditionnelle ;
- l'information des populations pour préciser les consignes de sécurité et donner des indications sur l'évolution de l'événement.

Ce projet, qui s'appuiera sur l'utilisation du réseau Antarès, repose sur une logique de bassins de risques (1 743 bassins ont été identifiés). Il prévoit, d'une part, la mise en réseau des sirènes de l'État, des collectivités locales et des entreprises soumises à PPI (plan particulier d'intervention) et, d'autre part, l'utilisation de moyens individuels (SMS, GSM...) ou collectifs (panneaux à messages variables), ainsi que le maintien du partenariat actuel avec les radios et télévisions de service public (Radio France et France Télévisions).

Il est prévu au total 5 338 sirènes - existantes ou à installer - (3 252 de l'État dont 1 363 sirènes du RNA à raccorder et 1 889 à installer, 965 sirènes communales et 1 121 sirènes d'industrie-PPI).

- **La programmation budgétaire du SAIP**

Le budget initial du SAIP a été estimé, en 2008, à 78 millions d'euros répartis en deux volets : en premier lieu, 46 millions d'euros pour le système (logiciel, une partie des sirènes, serveur de diffusion, assistance à maîtrise d'ouvrage), 32 millions d'euros ensuite pour le recours au vecteur de la téléphonie mobile et l'installation d'une seconde vague de sirènes.

L'État a pris en charge le logiciel de déclenchement, les serveurs de diffusion de l'alerte et les sirènes implantées sur les bassins de risques jugés prioritaires.

L'enveloppe initiale de 44,7 millions d'euros en AE, programmée par la loi du 17 mars 2011 d'orientation et de programmation pour la performance de la sécurité, financera le logiciel de déclenchement et le déploiement d'une partie de la première vague de sirènes au nombre de 2 830.

Pour la suite, la programmation évaluée à 33 millions d'euros le total des crédits nécessaires à la finalisation du déploiement, à compter de 2018.

Les 7 millions d'euros de CP inscrits au budget pour 2017 sont principalement destinés à poursuivre l'installation des sirènes.

À noter que, dans le cadre du pacte de sécurité, 1,8 million d'euros en AE et CP (intégrés au projet du SAIP) financera le développement d'une application mobile d'alerte des populations.

- **Les aléas de la réalisation du SAIP**

La mise en œuvre de cet important chantier connaît quelques péripéties.

L'engagement du déploiement des sirènes se conforme à la programmation initiale : au 1<sup>er</sup> août 2016, 1 092 installations ont été réalisées et réceptionnées, en particulier dans onze départements de l'arc méditerranéen, affectés par les graves intempéries de l'automne 2015 et aujourd'hui équipés de 226 sirènes.

En revanche, en raison des reports successifs dus au prestataire, la livraison du logiciel a été retardée de 36 mois. Sa première version, livrée à l'administration le 2 avril 2016, fait actuellement l'objet de tests tant au niveau central que dans des préfectures-pilotes. Il devrait être opérationnel, pour les préfectures, en 2017. Dans l'intervalle, les sirènes sont déclenchables à distance, à partir des préfectures, au moyen d'un outil provisoire.

Sur la décision du Premier ministre, consécutive aux terribles attentats terroristes de l'année 2015, une première version du volet téléphonie a été mise en ligne en juin 2016 dans le cadre du championnat d'Europe de football.

Mais ce dispositif n'a malheureusement pas fonctionné lors du tragique événement survenu à Nice le 14 juillet dernier en raison d'un défaut de conception technique aujourd'hui pris en compte.

Redéclenché par précaution pour une fausse alerte terroriste il y a quelques semaines, le système a, cette fois, fonctionné.

Une version intégrant les risques autres que le terrorisme est en cours de commande.

À ce jour, l'application pour les téléphones mobiles, disponible gratuitement sur les plateformes d'achat, a été téléchargée 700 000 fois. La DGSCGC espère ainsi la diffusion la plus large possible des messages d'alerte.

### **3. Des progrès encore insuffisants pour la pleine efficacité du réseau Antarès**

Le raccordement des SDIS au service de radiocommunications numériques Antarès, le réseau des services publics concourant aux missions de sécurité civile, se généralise progressivement, avec un léger retard par rapport à la programmation.

Il s'élevait à 83,5 % en 2015 et devrait atteindre 86 % fin 2016.

Le service est disponible, aujourd'hui, dans tous les départements métropolitains. Cependant, sa couverture n'est pas satisfaisante sur l'ensemble du territoire ; elle est en outre inexistante en certaines de ses parties.

En ayant identifié les causes, l'État a programmé, depuis 2012, 28,85 millions d'euros pour des travaux d'optimisation du réseau.

Parallèlement, et en convergence, l'infrastructure nationale partagée des transmissions (INPT) est en cours de modernisation. Ce chantier est doté de 150 millions d'euros sur six ans, dont une contribution de la DGSCGC égale à 37 millions d'euros.

Il devrait permettre aussi de prolonger la durée de vie du réseau jusque vers 2030 et donc allonger la durée d'amortissement des équipements.

Le déploiement d'Antarès se poursuit outre-mer. Des travaux d'optimisation de sa couverture ont été conduits en 2015 et 2016 à la Martinique, la Guadeloupe et La Réunion. En 2017, seront lancées en Guyane et à Mayotte les études préalables à la couverture d'Antarès.

L'achèvement total du projet, en métropole et outre-mer, est aujourd'hui prévu pour la fin de l'année 2019.

En revanche, la réflexion sur l'équipement de la flotte d'aéronefs par un système de radio compatible avec Antarès n'a pas encore permis de trouver une solution satisfaisante. Les conclusions d'un groupe de travail

---

relatif aux liaisons Antarès air-sol, créé en novembre 2014, ont été remises au cours du premier semestre 2016 : elles préconisent la définition d'une doctrine précise d'emploi de l'INPT en mode relayé pour les communications air-sol en basse altitude. Au cours de l'année 2017, sera menée à cet effet une phase pilote qui associera l'industriel. Une expérimentation devrait intervenir au cours du premier trimestre de la même année.

Il s'agirait évidemment d'un progrès considérable pour la conduite des opérations aujourd'hui fragilisée par cet obstacle technique.

## **II. L'ANNONCE D'UN SOUTIEN « FLÉCHÉ » DE L'ÉTAT AUX INVESTISSEMENTS DES SDIS**

*« ... j'ai décidé de créer un fonds d'accompagnement des projets structurants de Sécurité civile, d'un montant de 20 millions d'euros, dès 2017, pour justement appuyer les efforts des SDIS qui en ont le plus besoin pour s'équiper ».*

L'annonce faite par le Président de la République lors du dernier congrès des sapeurs-pompiers, le 24 septembre 2016 à Tours, devrait donc être concrétisée par l'adoption d'un amendement au projet de loi de finances.

### **A. LE PRÉCÉDENT DU FONDS D'AIDE À L'INVESTISSEMENT**

La décision présidentielle signifie le renouvellement d'une aide directe de l'État aux services départementaux, interrompue depuis 2013 avec la mise en extinction du fonds d'aide à l'investissement des SDIS, le FAI.

Elle apparaît comme une juste contribution de l'État aux efforts consentis par les collectivités locales pour assurer au quotidien la protection des populations. Au titre de la sécurité civile, départements et communes supportent, en effet, des dépenses représentant près de cinq fois l'effort de l'État dans ce secteur.

Le montant consolidé des crédits consacrés par les ministères concernés par les différents risques à prévenir et gérer (écologie, intérieur, santé, agriculture et forêt, mer) auquel s'ajoute l'opérateur Météo France s'élevait à 929,25 millions d'euros en AE et 901,59 millions d'euros en CP dans la loi de finances initiale pour 2016.

En regard, la somme des contributions communales et départementales aux SDIS égalait 4 407,07 millions d'euros en 2015.

---

Les SDIS ont perçu jusqu'en 2012 une aide à l'investissement à travers le FAI, créé en 2003 en remplacement de la majoration de la dotation globale d'équipement des SDIS au titre du soutien de leurs efforts d'investissement en équipements et matériels.

Le fonds a été mis en extinction en 2013, année à partir de laquelle aucune autorisation d'engagement n'a plus été inscrite pour subventionner des opérations nouvelles. Désormais, seuls étaient inscrits en loi de finances les crédits destinés aux investissements non achevés qui avaient, au cours des exercices précédents, bénéficié d'une subvention du FAI. Aucun crédit n'est inscrit dans le projet de loi de finances pour 2017.

## **B. UN NOUVEL APPUI PAR LE REDÉPLOIEMENT DE CRÉDITS**

« *Au vu des enjeux croissants de sécurité civile* », une plus grande implication de l'État est apparue nécessaire.

En conséquence, le Gouvernement prévoit d'instituer une dotation de soutien aux investissements structurants des SDIS, dotée d'une enveloppe de 20 millions d'euros en 2017.

En réalité, plutôt que d'un effort financier supplémentaire de l'État, ces crédits résultent d'un redéploiement des économies attendues de la réforme de la prestation de fidélisation et de reconnaissance (PFR) versée aux sapeurs-pompiers volontaires (SPV).

Une explication peut être nécessaire : la PFR permet au SPV d'acquérir des droits à pension versés sous forme de rente viagère dès lors qu'il a accompli 20 ans de services au moins. Ce régime est cofinancé par l'État, les SDIS et les SPV. Il fonctionne par capitalisation. Pour 2015, les contributions des SDIS s'élevaient à 70 millions d'euros environ dont près de 32 millions d'euros compensés par l'État et le montant total des versements effectués au titre de la PFR s'élevait à 8,21 millions d'euros. Ce système devrait être réformé en 2017, en maintenant le niveau de prestation servi aux SPV, par un financement en flux budgétaires et un appel de fonds au fur et à mesure des besoins. Cette réforme, qui s'inscrit dans les travaux d'un groupe de travail créé par l'Assemblée des départements de France (ADF), est inscrite dans une proposition de loi déposée à l'Assemblée nationale et en cours d'examen<sup>1</sup>.

Pour 2017, la contribution de l'État au financement de la PFR est inscrite à hauteur de 3,4 millions d'euros.

---

<sup>1</sup> Cf. Proposition de loi n° 4044 (XIV<sup>e</sup> législature) de MM. Bruno Le Roux et Jean-Paul Bacquet, relative aux sapeurs-pompiers professionnels et aux sapeurs-pompiers volontaires.

---

Sur le solde de sa contribution antérieure égale à 32 millions d’euros, 20 millions alimenteront une dotation de soutien aux investissements structurants des SDIS<sup>1</sup>. Cette enveloppe devrait être reconduite pour les années ultérieures.

Parmi les opérations ouvertes au financement de ce nouveau fonds, le Gouvernement identifie :

- le projet de système de gestion opérationnelle (SGO) des SDIS unifié au niveau national (*cf. infra*) qui est évalué à 600 millions d’euros sur 10 ans ;

- plus largement, les projets structurants des SDIS tels que l’expérimentation du projet d’unification des plateformes d’appel d’urgence ou des projets élaborés dans le cadre du CoTRRiM, comme la constitution d’une capacité nationale de lutte contre les feux de navires en mer.

Il s’agit donc, dans l’esprit des concepteurs du nouveau fonds de soutien, de projets nationaux, déclinés territorialement, pour renforcer la capacité des services d’incendie et de secours à répondre aux multiples risques.

### III. VERS UNE RÉPONSE INTÉGRÉE AUX DEMANDES DE SECOURS

Le nouveau fonds de soutien aux SDIS est donc particulièrement « fléché » vers la mise en place d’un système de gestion opérationnelle unifiée (SGO), annoncée par le Président de la République à Tours le 24 septembre dernier, « *indispensable à la gestion des crises majeures, comme à celle des interventions courantes* ».

#### A. LE LANCEMENT D’UN SYSTÈME D’INFORMATION UNIFIÉ DES SDIS

Ce nouveau projet – dénommé SGA-SGO<sup>2</sup> – vise à uniformiser les logiciels équipant les centres de traitement des appels (CTA) et les centres opérationnels des SDIS, lesquels s’organisent de manière autonome. Aujourd’hui, ces systèmes de réception des appels d’urgence, permettant l’engagement des moyens et le suivi des opérations de secours, relèvent donc de leur seul choix. Celui-ci, dans la quasi-totalité des cas, s’arrête sur des produits disponibles sur le marché. Seuls quelques services, telle la brigade des sapeurs-pompiers de Paris (BSPP) ou le SDIS du Nord, ont développé des logiciels en interne.

---

<sup>1</sup> Seront également financés la création et la montée en puissance d’une réserve nationale de sécurité civile à hauteur de 3,6 millions d’euros et l’accompagnement ponctuel au titre du transfert au gouvernement de la Nouvelle-Calédonie de la compétence « sécurité civile » à hauteur de 5 millions d’euros.

<sup>2</sup> Système de gestion des appels-système de gestion opérationnelle.

La difficulté résultant de cette hétérogénéité des équipements réside naturellement dans leur non-interopérabilité, ce qui oblige les SDIS à trouver les solutions pour y remédier afin de permettre l'établissement des échanges avec les autres services.

Votre rapporteur pour avis observe que les services d'aide médicale urgente (SAMU) présentent actuellement la même caractéristique dans l'attente d'être dotés du logiciel unifié pour lequel le ministère chargé de la santé a, il y a quelques mois, lancé un appel d'offres national destiné à permettre l'interopérabilité de l'ensemble des SAMU.

Selon les éléments transmis à votre rapporteur par la DGSCGC, l'évolution des risques, d'une part, des technologies de communication, d'autres part, dont les smartphones et leurs applications embarquées, a conduit le ministère de l'intérieur à lancer une étude sur la faisabilité d'un système unifié de réception des appels et de gestion opérationnelle pour tous les services d'incendie et de secours. Celui-ci doit permettre son interopérabilité avec les systèmes et les applications des autres acteurs publics ou privés de secours et de la sécurité, principalement les SAMU et les forces de police et de gendarmerie. Ce projet sera lancé en 2017 en y associant l'Assemblée des départements de France (ADF) et l'Association des maires de France (AMF) qui participent au groupe de travail sur le pilotage, la gouvernance et le déploiement du projet. Selon les précisions apportées à votre rapporteur pour avis par la DGSCGC, dès son lancement définitif en 2017, les deux associations seront parties prenantes de la structure publique qui devrait conduire ce projet (conception, maîtrise d'ouvrage, déploiement) sous la tutelle de l'Etat.

Ainsi doit être définie une architecture nationale de gestion opérationnelle alors qu'au mois de juin dernier, la DGSCGC a mis à disposition des SDIS un cahier des charges national de système de gestion opérationnelle.

L'étude sur le SGO est présentée comme complémentaire de ce dernier document qui s'inscrit dans le cadre de l'autonomie de chaque SDIS. Elle apparaît plutôt comme une étape supplémentaire de ces travaux, un passage de l'autonomie organisée à une organisation intégrée, à même d'améliorer la rapidité des secours et la pertinence des moyens engagés. Les éléments du cahier des charges seront d'ailleurs intégrés au SGO.

Votre rapporteur pour avis souscrit totalement à l'architecture de ce projet. Elle regrette, cependant, que cette démarche s'arrête au milieu du gué. En effet, l'objectif assigné au SGO ne sera pas pleinement atteint sans que ce mécanisme soit élargi à l'ensemble des services d'urgence dont, au premier rang, les SAMU.

Or, le ministère chargé de la santé a choisi, certes, par un mouvement comparable, de construire l'homogénéisation des systèmes d'information des plateformes de réception des appels au 15 mais selon une

---

réflexion interne, sans tenir compte des missions assumées par les sapeurs-pompiers dans le secours à personne et en ignorant les relations et l'interaction quotidiennes des « blancs » et des « rouges ».

En conséquence, aujourd'hui, deux ministères, l'intérieur et la santé, se sont engagés dans la construction parallèle de systèmes unifiés de leurs propres services d'urgence. On doit cependant noter que le ministère de l'intérieur, dans une vision d'ensemble, a prévu, dans ce cadre, l'interopérabilité du futur SGO avec les dispositifs des autres acteurs publics et privés intervenant en matière de secours et de sécurité.

Votre rapporteur pour avis salue l'esprit dans lequel la DGSCGC a inscrit ses travaux.

### ***B. UNE PREMIÈRE ÉTAPE VERS LES PLATEFORMES UNIQUES DE TRAITEMENT DES APPELS***

Votre rapporteur pour avis regrette cependant que les deux chantiers en cours n'aient pas été joints dans un cadre interministériel, ainsi qu'elle l'avait recommandé avec notre collègue Pierre-Yves Collombat dans leur très récent rapport consacré à l'évolution croissante du secours à personne dans l'activité des SDIS<sup>1</sup>. Ce secteur représente aujourd'hui 76,6 % des interventions des sapeurs-pompiers.

Au terme de plusieurs mois de travaux, de nombreuses auditions et de déplacements sur le terrain, la première d'une série de propositions formulées par les rapporteurs est, pour mieux coordonner les différents acteurs du secours à personne, celle d'une programmation à terme de la mutualisation physique des plateformes d'appel « 15/18 » dans l'ensemble des départements en y intégrant les permanences ambulancières des transporteurs privés.

Ces centres intégrés fonctionnent déjà dans plusieurs départements tels l'Indre-et-Loire ou la Haute-Savoie, grâce à la détermination et à la persévérance des responsables respectifs du SDIS et du SAMU. Ce mode de fonctionnement doit, en conséquence, pouvoir se généraliser et permettre ainsi, grâce à la cohabitation des différentes parties au secours, d'assurer une réponse pertinente et rapide à la demande de secours et une utilisation optimale des moyens existants.

Toutefois, les rapporteurs de la mission d'information de la commission des lois, conscients des pesanteurs de la réalité administrative, ont prévu une période intermédiaire, première étape vers l'intégration physique, au cours de laquelle devrait être réalisée l'interconnexion des deux centres d'appel « 15 » et « 18 », ainsi que le pratiquent déjà six départements.

---

<sup>1</sup> Cf. rapport d'information n° 24 (2016-2017) fait au nom de la commission des lois « Secours à personne : propositions pour une réforme en souffrance ».

---

Parallèlement, afin de tenir compte de la réforme engagée par le ministère chargé de la santé, de la régionalisation des SAMU, aujourd'hui organisés dans un cadre départemental, les rapporteurs ont proposé une mutualisation des CTA des SDIS concernés avec un partage de plages horaires adapté à l'effectif en personnel de chaque centre.

Le projet aujourd'hui engagé par le ministère de l'intérieur pour construire un système unifié de réception des appels facilitera ces réorganisations territoriales.

Pour votre rapporteur pour avis, il constitue la première étape, indispensable, vers un système unifié au niveau national et généralisé à l'ensemble des acteurs du secours.

Dans un deuxième temps, il semble plus raisonnable de consolider les mutualisations entre SAMU et SDIS avant de l'élargir au « 17 », numéro d'appel des services de police et de gendarmerie.

C'est par une édification progressive, tenant compte des contraintes de chaque service et des réalités du terrain, que la France pourra mettre en place une réponse unifiée aux demandes de secours, quel que soit le numéro d'urgence appelé - 15, 17 ou 18 auxquels s'ajoute le 112<sup>1</sup>-, alors remplacés par un numéro unique.

Pour l'heure, c'est à la mise en commun des moyens respectifs des « blancs » et des « rouges » qu'il importe de procéder dans les plus brefs délais.

\*

\* \*

**Sous le bénéfice de ces observations, votre commission des lois a émis un avis favorable à l'adoption des crédits du programme *Sécurité civile* de la mission *Sécurités*, inscrits au projet de loi de finances pour 2017.**

---

<sup>1</sup> Numéro unique d'urgence européen.



## LISTE DES PERSONNES ENTENDUES

### Direction générale de la sécurité civile et de la gestion des crises

**M. Laurent Prévost**, directeur général

**M. Benoît Trevisani**, sous-directeur des services d'incendie et des acteurs du secours

**M. Arnaud Laugan**, adjoint au sous-directeur des moyens nationaux

### Conseil national des sapeurs-pompiers volontaires

**M. Jean-Paul Bacquet**, président

### Fédération nationale des sapeurs-pompiers

**Colonel Éric Faure**, président

**Lieutenant-colonel Dominique Turc**, vice-président

**M. Guillaume Bellanger**, directeur de cabinet