

N° 97

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2000-2001

Annexe au procès-verbal de la séance du 23 novembre 2000

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 2001, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

TOME III

INTÉRIEUR :

SÉCURITÉ CIVILE

Par M. Jean-Pierre SCHOSTECK,
Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : MM. Jacques Larché, *président* ; René-Georges Laurin, Mme Dinah Derycke, MM. Pierre Fauchon, Charles Jolibois, Georges Othily, Robert Bret, *vice-présidents* ; Patrice Gélard, Jean-Pierre Schosteck, Jacques Mahéas, Jean-Jacques Hyst, *secrétaires* ; Nicolas About, Guy Allouche, Jean-Paul Amoudry, Robert Badinter, José Balarello, Jean-Pierre Bel, Christian Bonnet, Mme Nicole Borvo, MM. Guy-Pierre Cabanel, Charles Ceccaldi-Raynaud, Marcel Charmant, Raymond Courrière, Jean-Patrick Courtois, Luc Dejoie, Jean-Paul Delevoye, Gérard Deriot, Gaston Flosse, Yves Fréville, René Garrec, Paul Girod, Daniel Hoeffel, Jean-François Humbert, Pierre Jarlier, Lucien Lanier, Edmond Lauret, François Marc, Bernard Murat, Jacques Peyrat, Jean-Claude Peyronnet, Henri de Richemont, Simon Sutour, Alex Türk, Maurice Ulrich.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (11ème législ.) : 2585, 2624 à 2629 et T.A. 570

Sénat : 91 et 92 (annexe n° 29) (2000-2001)

Lois de finances.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION DES LOIS	3
EXPOSÉ GÉNÉRAL	5
I. LES CRÉDITS DE LA SÉCURITÉ CIVILE POUR 2001	6
A. PRÉSENTATION GÉNÉRALE DES CRÉDITS.....	7
1. <i>Les crédits inscrits au budget du ministère de l'intérieur</i>	7
2. <i>Les autres crédits consacrés à la sécurité civile</i>	8
B. LES CARACTÉRISTIQUES PRINCIPALES DU BUDGET POUR 2001	9
1. <i>La fin du plan de professionnalisation des armées</i>	9
2. <i>La reprise du programme de renouvellement de la flotte aérienne</i>	10
a) Les avions	10
b) Les hélicoptères.....	11
II. LA GESTION DES CATASTROPHES DE GRANDE AMPLEUR	11
A. LES TEMPÊTES DE DÉCEMBRE 1999.....	12
1. <i>Un lourd bilan</i>	12
2. <i>L'organisation des secours</i>	13
3. <i>L'aide aux victimes</i>	13
4. <i>Les premiers enseignements d'une catastrophe majeure</i>	15
B. LES INONDATIONS	17
C. LA LUTTE CONTRE LES INCENDIES DE FORÊT.....	21
III. LES ÉVOLUTIONS LÉGISLATIVES ET RÉGLEMENTAIRES RÉCENTES	22
A. LES DISPOSITIONS LÉGISLATIVES.....	22
B. LES TEXTES RÉGLEMENTAIRES.....	23
IV. VERS UNE RÉVISION DE LA LÉGISLATION SUR LA SÉCURITÉ CIVILE	24
A. LE RAPPORT FLEURY	24
1. <i>Une nouvelle définition et répartition des compétences des services d'incendie et de secours</i>	24
a) l'échelon zonal.....	24
b) l'échelon départemental.....	25
c) l'échelon communal.....	25
2. <i>Un financement adapté à chaque niveau d'organisation</i>	25
a) le financement par l'État et la recherche de recettes nouvelles.....	26
b) le financement par les collectivités territoriales	26
3. <i>Les mesures d'accompagnement</i>	27
B. LE RAPPORT MAUROY.....	28
C. LA MISSION D'INFORMATION DU SÉNAT SUR LA DÉCENTRALISATION	28
D. L'ANALYSE DES ASSOCIATIONS D'ÉLUS.....	29

LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION DES LOIS

Réunie le 29 novembre 2000 sous la présidence de M. Charles Jolibois, vice-président, la Commission des Lois a procédé, sur le rapport pour avis de M. Jean-Pierre Schosteck, à l'examen des crédits de la sécurité civile inscrits dans le projet de loi de finances pour 2001, dont la commission des Finances est saisie au fond.

M. Jean-Pierre Schosteck, rapporteur, a exposé que la progression de 26 % des crédits de la sécurité civile résultait, pour l'essentiel, de deux facteurs incontournables :

- les conséquences de la professionnalisation des armées, les personnels appelés du service national devant être remplacés par des engagés et des volontaires ;

- l'engagement effectif, mais avec un certain retard, du programme d'acquisition d'hélicoptères BK 117.

La commission, tirant quelques enseignements des graves catastrophes ayant éprouvé le pays au cours de ces derniers mois, s'est inquiétée de la **nécessité de développer une politique cohérente de prévention, singulièrement au regard du risque d'inondation.**

Elle s'est aussi interrogée **sur l'adéquation du dispositif de réaction aux situations d'urgence et sur la nécessité de renforcer une culture de gestion de crise.**

La commission a apprécié la capacité des élus locaux à faire face à des situations exceptionnelles et l'esprit d'entraide dont de nombreux citoyens ont su faire preuve dans des circonstances difficiles. Elle a aussi constaté que les événements avaient illustré **l'importance de la préservation de services publics de proximité.**

M. Jean-Pierre Schosteck, rapporteur, a exposé que les difficultés rencontrées dans la mise en œuvre des lois du 3 mai 1996 sur la sécurité civile avaient suscité une réflexion importante de la part des différentes parties concernées et conduit le Gouvernement à annoncer le dépôt, à l'automne 2001, d'un projet de loi relatif à cette matière.

La commission demande instamment que les orientations proposées au Parlement soient précédées d'une étude d'impact approfondie ainsi que d'une concertation étroite avec toutes les parties concernées.

Ces observations ont conduit votre Commission des Lois à s'en remettre à la sagesse du Sénat pour la section sécurité civile du budget du ministère de l'Intérieur pour 2001.

Mesdames, Messieurs,

Votre nouveau rapporteur pour avis tient tout d'abord à rendre hommage à notre collègue M. René-Georges Laurin qui examinait précédemment les crédits de la sécurité civile au nom de votre commission des Lois.

La progression de 26 % en 2001 des crédits du ministère de l'intérieur pour la sécurité civile ne doit pas faire illusion car elle résulte de deux facteurs incontournables :

- les conséquences de la professionnalisation des armées, les personnels appelés du service national devant être remplacés par des engagés et des volontaires ;

- l'engagement effectif, mais avec retard, du programme d'acquisition d'hélicoptères BK 117 (9 livraisons prévues en 2001).

Les crédits de l'État pour la sécurité civile (2,7 milliards de francs, dont 1,6 milliard de francs au titre du ministère de l'intérieur) couvrent les moyens opérationnels lourds (flotte aérienne, unités militaires, service de déminage...).

Ils sont à rapprocher des 13 à 15 milliards de francs engagés par les collectivités territoriales pour le fonctionnement des services départementaux d'incendie et de secours.

L'attachement constant de l'opinion publique à la qualité de prestations de plus en plus diversifiées des services de sécurité civile a été conforté par l'efficacité, le professionnalisme et le dévouement dont les personnels de sécurité civile ont su faire preuve, lors des graves catastrophes qui ont marqué, ces derniers mois, notre pays (inondations dans le sud de la France et tempêtes de décembre 1999, en particulier).

Votre commission des Lois, unanime, tient à rendre hommage à tous les secouristes et, en particulier, aux 11 sapeurs-pompiers et aux deux démineurs décédés en service l'an dernier, ainsi qu'aux 12 sapeurs-pompiers ayant trouvé la mort au cours des huit premiers mois de l'année 2000.

Elle approuve les diverses mesures indemnitaires et statutaires d'harmonisation prises en faveur des sapeurs-pompiers volontaires et professionnels, parallèlement à la départementalisation des services d'incendie et de secours, et constate leur coût élevé pour les collectivités territoriales.

Ces mesures provoquent en effet, combinées avec certains effets de la départementalisation des services d'incendie et de secours, une augmentation inquiétante des charges pour les collectivités concernées.

Tout en affirmant la nécessité de payer le prix de la **sécurité civile -élément de la sécurité-**, votre commission des Lois souligne la nécessité d'une révision approfondie mais **concertée** des conditions de son financement, afin que l'État supporte une part de l'effort qui soit moins éloignée de ses responsabilités en la matière.

Elle souhaite vivement que les élus soient étroitement associés par le Gouvernement aux réflexions qu'il a engagées dans la perspective d'une révision des lois de 1996 sur la sécurité civile.

Après avoir exposé les principales orientations budgétaires pour la sécurité civile, puis examiné la réactivité des services concernés aux catastrophes d'ampleur exceptionnelle de ces derniers mois et récapitulé les principales dispositions législatives et réglementaires intervenues depuis un an, votre rapporteur présentera les principales réflexions en cours pour une réforme d'ensemble de la sécurité civile.

I. LES CRÉDITS DE LA SÉCURITÉ CIVILE POUR 2001

Les crédits budgétaires engagés par l'État au titre de la sécurité civile relèvent non seulement du ministère de l'Intérieur, mais également de plusieurs autres départements ministériels : agriculture et pêche, outre-mer, finances, équipement, transport et logement, budget annexe de l'aviation civile, emploi et solidarité.

Pour 2001, le total des crédits de l'État s'élève à 2.733,17 millions de francs en dépenses ordinaires et crédits de paiement et 689,65 millions de francs en autorisations de programme. **Les dépenses ordinaires et crédits de paiement**

au titre du ministère de l'intérieur représentent 58,81 % des dépenses de l'État prévues pour la sécurité civile en 2001.

A. PRÉSENTATION GÉNÉRALE DES CRÉDITS

1. Les crédits inscrits au budget du ministère de l'intérieur

L'évolution des crédits affectés à l'agrégat 12 « sécurité civile » du ministère de l'intérieur est retracée dans le tableau ci-après¹ :

	Crédits votés pour 2000	Crédits demandés pour 2001	Évolution en %
Dépenses ordinaires (DO)			
- Titre III : moyens des services	946,71	1.134,75	+ 19,86
- Titre IV I interventions publiques	79,64	81,35	+ 2,15
TOTAL DEPENSES ORDINAIRES	1.026,35	1.216,10	+ 18,49
Dépenses en capital (CP)			
- Titre V : investissements de l'État	244,92	388,68	+ 58,70
- Titre VI : subventions d'investissement	-	-	-
TOTAL DEPENSES EN CAPITAL	244,92	388,68	+ 58,70
TOTAL DO + CP	1.271,27	1.604,78	+ 26,23
Autorisations de programme (Titre V)	269	283	+ 5,20

(en millions de francs)

Les crédits de l'agrégat « sécurité civile » du ministère de l'intérieur pour 2001 atteignent un montant total de 1.604,78 millions de francs en dépenses ordinaires et crédits de paiement, en progression de 26,23 % par rapport aux crédits votés dans la loi de finances pour 2000, traduisant, pour l'essentiel, les conséquences de la professionnalisation des armées ainsi que l'acquisition de 9 hélicoptères BK 117 en application d'un marché portant, au total, sur 32 appareils, conclu en juillet 1998.

La progression de 19,86 % des dépenses du titre III (moyens des services) provient essentiellement de celles de personnel pour la création de 368 emplois d'engagés et de volontaires et pour la revalorisation des régimes indemnitaires du personnel navigant et des démineurs de la sécurité civile.

¹ Le montant des crédits affectés à l'agrégat « sécurité civile » ne coïncide pas exactement avec celui des crédits du ministère de l'intérieur figurant à l'annexe intitulée « État récapitulatif des crédits prévus au titre de la sécurité civile » en raison de méthodes de comptabilisation différentes.

Les crédits alloués au **fonctionnement des services opérationnels** (203 millions de francs, en progression de 2,5 %) permettront en particulier de financer les premières formations des pilotes sur les nouveaux hélicoptères BK 117) et de poursuivre la modernisation du service de déminage.

En outre, le projet de loi de finances rectificative pour 2000 comporte des crédits destinés à financer le remplacement des matériels de réserve utilisés à la suite des tempêtes de décembre dernier.

Les **dépenses d'investissement** progressent de 58,70 % afin de financer les premières livraisons des hélicoptères BK 117 (125 millions de francs), prévues en juin 2001.

En revanche, le programme de remotorisation des Tracker, suspendu en 2000, ne reprendra pas en 2001.

2. Les autres crédits consacrés à la sécurité civile

Le tableau suivant retrace les crédits prévus pour la sécurité civile par les différents ministères en 2001, tels qu'ils apparaissent dans l'état récapitulatif présenté en annexe « au bleu » du ministère de l'intérieur :

	Dépenses ordinaires et crédits de paiement	Autorisations de programme
Intérieur et décentralisation	1.607,32	283,85
Agriculture et pêche	370,85	166,60
Outre-mer	0,84	-
Economie, finances et industrie	203,68	-
Équipement, transport et logement	194,58	79,20
Budget annexe de l'aviation civile (BANAC)	45,00	-
Fonds d'intervention pour les aéroports et le transport aérien	220,00	160,00
Emploi et solidarité	90,90	-
TOTAL HORS INTERIEUR	1.125,85	405,80
TOTAL GENERAL	2.733,17	689,65

(en millions de francs)

Hors crédits inscrits au budget du ministère de l'intérieur, le montant des dotations prévues par les différents ministères concernés en faveur de la sécurité civile pour 2000 s'élève donc à un total de 1.125,85 millions de francs, soit une progression de 50 % par rapport aux dotations prévues pour 2000.

Parmi ces crédits, on peut relever plus particulièrement :

- les crédits du ministère de l'agriculture, pour financer des travaux d'entretien destinés à la protection des forêts contre les incendies et à subventionner le Conservatoire de la forêt méditerranéenne ;

- les crédits du ministère de l'Équipement, destinés aux centres régionaux opérationnels de surveillance et de sauvetage (CROSS), aux services des affaires maritimes et à la Société nationale de sauvetage en mer (SNSM) ;

- les crédits du budget annexe de l'aviation civile et du Fonds d'intervention pour les aéroports et le transport aérien, consacrés à la sûreté des aéroports.

La dispersion de ces crédits traduit la multiplicité des missions de sécurité civile. Elle ne doit cependant pas faire obstacle à la nécessaire coordination des moyens, singulièrement devant les catastrophes de grande ampleur.

B. LES CARACTÉRISTIQUES PRINCIPALES DU BUDGET POUR 2001

L'évolution des crédits de la sécurité civile pour 2001 provient principalement de deux éléments : l'incidence de la professionnalisation des armées sur les moyens en personnel et l'engagement effectif du programme de renouvellement des hélicoptères.

1. La fin du plan de professionnalisation des armées

La suspension du service national a rendu nécessaire le remplacement des appelés du contingent servant dans les UIISC (Unités d'instruction et d'intervention de la sécurité civile) par des engagés et des volontaires du service national.

On rappellera que les UIISC sont principalement chargées de renforcer les moyens de secours territoriaux et d'interventions à l'étranger.

Cette mutation a fait l'objet d'un **plan sur trois ans** qui doit s'achever à la fin de l'année 2001, l'effort financier ayant été réparti de manière sensiblement égale sur les trois années considérées.

Au 1^{er} janvier 1999, point de départ de la professionnalisation, les UIISC étaient composées de 1.636 militaires, dont 1.246 appelés du contingent et 390 professionnels.

A l'issue de ce programme, le 31 décembre 2001, 1.100 emplois d'engagés et de volontaires auront été créés (368 en 2001), ce qui portera, au total, les effectifs des UIISC à 1.490 professionnels. Les 410 derniers emplois d'appelés du contingent seront supprimés en octobre prochain.

Pour 2001, la professionnalisation entraînera une progression des crédits de 38,8 millions de francs, faisant suite aux efforts budgétaires de 1999 (40,35 millions de francs) et de cette année (40,16 millions de francs).

La professionnalisation des armées entraînera, pour le budget de la **Brigade des sapeurs-pompiers de Paris**, une progression des charges de 21,5 millions de francs dont 25% pour l'État (5,37 millions de francs), le solde étant financé par les collectivités concernées (Paris, communes et départements de la « petite couronne »).

Pour le **Bataillon des marins-pompiers de Marseille**, l'augmentation des charges résultant de la professionnalisation des armées s'élèvera à 35 millions de francs, à la charge **exclusive** des collectivités concernées.

2. La reprise du programme de renouvellement de la flotte aérienne

La flotte aérienne de sécurité civile est actuellement composée de 60 aéronefs (27 avions et 33 hélicoptères).

Après plusieurs années de « pause », depuis l'achèvement du marché d'acquisition des Canadair CL 415 en 1997, le programme de renouvellement de la flotte aérienne reprendra l'an prochain avec la livraison de neuf hélicoptères BK 117.

a) Les avions

Les onze avions bombardiers d'eau amphibies **Canadair CL 415**, utilisés principalement pour l'attaque directe des feux, ont une capacité moyenne d'emport de 5.800 litres d'eau. Ils ont été acquis entre 1995 et 1997.

Les douze bombardiers d'eau **Tracker** sont utilisés essentiellement pour des missions de surveillance (gué aérien) et de première intervention (capacité moyenne de 3.300 litres). Ces appareils, dont la fabrication remonte à 1960, ont fait l'objet d'un programme de rénovation (« remotorisation »), depuis 1986, destiné à accroître sensiblement leurs performances et à réduire les coûts de maintenance.

Onze bombardiers Tracker ont été traités dans le cadre de ce programme, qui suspendu en 2000, ne sera pas repris l'an prochain. Le dernier appareil, s'il n'était pas traité, ne pourrait plus être utilisé à partir de 2003 au plus tard.

Les deux bombardiers d'eau **Fokker 27**, également utilisés pour le gué aérien (capacité d'emport de 4.900 litres) ont dix ans d'ancienneté.

Cette flotte est complétée par deux avions de liaison et par un **Hercules C 130**, appareil de grande capacité (12.000 litres), loué chaque année pour la saison estivale.

b) Les hélicoptères

En revanche, la vétusté de la flotte d'hélicoptères, composée de 25 « Alouette III », 3 « Dauphin » et 5 « Écureuil » (entre 20 et 30 années d'activité et au moins 10.000 heures de vol), a conduit à la conclusion d'un **marché d'acquisition de 32 hélicoptères BK 117**, le 23 juillet 1998.

La livraison des neuf premiers appareils devrait intervenir en juin 2001 (au lieu du printemps 2000, selon les prévisions initiales, compte tenu de difficultés intervenues lors de la mise en fabrication), la suite des livraisons devant être échelonnée les années suivantes, jusqu'en 2005.

Pour la réalisation de ce marché de un milliard de francs, un montant de 125 millions de francs est prévu dans le projet de loi de finances pour 2001.

Les crédits de paiement pour la maintenance des aéronefs s'élèveront l'an prochain à 230 millions de francs, au lieu de 211 millions de francs cette année.

II. LA GESTION DES CATASTROPHES DE GRANDE AMPLEUR

Chacun garde en mémoire les très graves épreuves subies par notre pays depuis un an, à l'occasion desquelles les personnels de la sécurité civile ont dû -avec tant d'autres, professionnels et bénévoles- montrer leurs compétences et leur générosité, qu'il s'agisse des tempêtes exceptionnelles de

décembre 1999 ou des inondations importantes survenues dans plusieurs départements du sud de la France¹.

A. *LES TEMPÊTES DE DÉCEMBRE 1999*

1. Un lourd bilan

Le bilan des tempêtes successives des 26 et 27 décembre 1999, ayant frappé la majeure partie du territoire, est particulièrement lourd, puisque celles-ci ont provoqué la **mort de 92 personnes**, dont deux sapeurs-pompiers en service. Le nombre des **blessés** a été évalué à **2000** et le **coût** des destructions matérielles à plus de **100 milliards de francs**.

Le 28 décembre, 3,4 millions de foyers étaient privés d'électricité, 500.000 lignes téléphoniques étaient coupées, plusieurs centaines de milliers de personnes étaient privées d'eau potable, tandis que les réseaux ferroviaire et aérien étaient sérieusement perturbés et les routes coupées en plus de 300 points du territoire.

On rappellera qu'un arrêté du 29 décembre 1999 a constaté **l'état de catastrophe naturelle dans 69 départements**, quatre régions seulement ayant été épargnées.

Au delà des pertes humaines, les conséquences économiques des tempêtes ont été considérables, spécialement pour les particuliers, les exploitants agricoles et forestiers et, à l'évidence, les collectivités territoriales.

Pour ne s'en tenir qu'à la forêt, près de 150 millions de m³ de bois, sur un total de 2 milliards de m³ ont été perdus (soit environ 300 millions d'arbres), les tempêtes ayant, dans certains départements, détruit jusqu'à 80 ou 90 % des forêts.

Les pertes subies concernent, au total, 500.000 hectares.

¹ Sur l'ensemble des questions liées à la marée noire provoquée par le naufrage de l'Erika, on se reportera au rapport très circonstancié établi par la mission sénatoriale d'information présidée par Mme Anne Heinis et dont le rapporteur était M. Henri de Richemont (document n° 441 (1999-2000)).

2. L'organisation des secours

La mobilisation et l'efficacité de l'ensemble des services de l'État et des collectivités territoriales, des entreprises du secteur public et du secteur privé ont été soulignées par tous.

Sept plans ORSEC ont été déclenchés et **150.000 sapeurs-pompiers volontaires et professionnels civils et militaires** se sont trouvés sur le terrain.

Les agents de la sécurité civile, dont l'action a été coordonnée par le centre opérationnel et d'aide à la décision (COAD), installé à Asnières au sein de la direction de la défense et de la sécurité civiles du ministère de l'Intérieur, ont naturellement été appuyés par l'armée pour des tâches aussi urgentes que diverses (**9.000 militaires** pour le déboisement des itinéraires forestiers et la sécurisation des cours d'eau, par exemple).

De nombreux **policiers et gendarmes** (15.000) ont également été requis.

On soulignera que des **renforts** en personnel et en matériel sont parvenus des services de sécurité civile **de l'outre-mer, ainsi que de 17 pays étrangers**. C'est ainsi que 500 groupes électrogènes en provenance de l'étranger se sont ajoutés aux 2.500 appareils rassemblés au niveau national.

3. L'aide aux victimes

S'agissant de l'aide aux victimes des tempêtes, le Gouvernement a tenu à affirmer les responsabilités des compagnies d'assurance en la matière.

On rappellera que, selon l'article L. 125-1 du code des assurances, les contrats souscrits par toute personne physique ou morale autre que l'État et garantissant les dommages d'incendie ou tout autre dommage à des biens situés en France et les dommages aux véhicules terrestres à moteur ouvrent droit à une garantie de l'assuré contre les effets des catastrophes naturelles sur les biens concernés par ces contrats. Cette **extension « catastrophes naturelles »** est obligatoire et donne lieu au versement d'une cotisation additionnelle par l'assuré.

En outre, si l'assuré est couvert contre des pertes d'exploitation, la garantie doit avoir été étendue aux effets des catastrophes naturelles, dans les conditions fixées par le contrat.

Sont considérés comme les effets des catastrophes naturelles, selon le troisième alinéa du même article, *« les dommages matériels directs non assurables ayant eu pour cause déterminante l'intensité anormale d'un agent*

naturel, lorsque les mesures habituelles à prendre pour prévenir ces dommages n'ont pu empêcher leur survenance ou n'ont pu être prises ».

Le **montant des dommages indemnisés** au titre du régime des catastrophes naturelles à la suite des tempêtes de décembre 1999 a été évalué à 3 milliards de francs, tandis que les indemnisations versées dans le cadre des contrats d'assurance en dehors de ce régime a atteint 42 milliards de francs.

Toutefois, devant l'ampleur des difficultés, les pouvoirs publics ne pouvaient pas s'en remettre purement et simplement à l'intervention des assurances.

Tout d'abord, certaines mesures ont été prises pour faciliter les conditions de remboursement par les assurances (extension des délais de déclaration des sinistres, franchise portée à 1.500 francs dans le cadre des contrats multirisques).

Une circulaire du 6 février 1976 organise un **régime de secours d'extrême urgence** pour aider certaines victimes à faire face aux dépenses de la vie quotidienne. Ce régime prévoit le versement d'une somme forfaitaire aux victimes en graves difficultés, dont le montant s'élève à 1.000 F par adulte et à 500 F par enfant. Le versement de cette prestation est subordonné à l'attribution parallèle d'une aide au plan local.

La dotation initiale pour des aides de cette nature a été, en cours d'exercice, abondée à plusieurs reprises pour atteindre un montant total de 263 millions de francs.

D'autres mesures ont été prises pour les particuliers : prêt à taux nul pour la réparation de biens immobiliers non garantis par les assurances (vérandas, clôtures) ou pour l'acquisition d'un nouveau logement en cas de destruction de l'habitation principale, délais pour le paiement des impôts, voire remises en cas de grande difficulté.

Des commissions d'indemnisation ont été mises en place dans 77 départements afin d'examiner les cas les plus difficiles, dont les travaux seront synthétisés par une commission nationale.

L'État a aussi engagé des moyens financiers à concurrence de 1 milliard de francs pour subventionner **la restauration des biens et équipements des collectivités territoriales** (panneaux de circulation, réseaux d'assainissement, ponts, parcs et aires de jeux, par exemple).

Le taux moyen de ces concours, fixé à 50 %, a pu atteindre 80 % pour certaines communes (population inférieure à 1.500 habitants ; population

inférieure à 10.000 habitants et ayant dû supporter plus de 4 millions de francs de travaux).

L'État a prévu 200 millions de francs de subventions pour la restauration du patrimoine historique et culturel des collectivités territoriales.

Le chapitre budgétaire portant sur les subventions aux services départementaux d'incendie et de secours a été abondé, au total, de 60 millions de francs en 2000.

Un **plan national pour la forêt**, d'un montant de 2 milliards de francs en 2000, a été adopté au bénéfice des collectivités et des particuliers affectés par les tempêtes. Ce plan comporte diverses mesures fiscales (déduction des revenus professionnels de charges liées à la tempête et non couvertes par les assurances, dégrèvement exceptionnel de taxe foncière sur les propriétés non bâties, extension à tous les travaux d'exploitation forestière du taux réduit de TVA).

Ce plan prévoit, enfin, 6 milliards de francs de subvention sur dix ans pour la reconstitution de la forêt française.

En ce qui concerne **l'agriculture**, des avances de trésorerie, des délais de paiement, des reports d'annuités et, dans certains cas, des dégrèvements de charges sociales et des prêts bonifiés ont été accordés.

La procédure des calamités agricoles pour l'indemnisation des pertes de fonds et de récoltes a été accélérée.

Pour les **autres secteurs économiques**, diverses mesures ont également été prévues : indemnisation du chômage partiel ayant touché les entreprises en raison des intempéries, avance sur indemnisation par les assurances, prêts et possibilité de délais supplémentaires pour les déclarations et le paiement des impôts.

4. Les premiers enseignements d'une catastrophe majeure

Sans attendre les conclusions de la **mission interministérielle d'évaluation, présidée par M. Gilles Sanson**, inspecteur général de l'administration, quelques enseignements paraissent d'ores et déjà pouvoir être tirés.

Comme l'a indiqué devant le Sénat le 18 janvier 2000 son président, M. Christian Poncelet, « *nous ne pourrons pas éluder plus longtemps les questions posées par la **multiplication des phénomènes naturels** qui affectent*

notre pays (...). Trop d'écoles flambant neuves ont été emportées par la tempête, trop de pylônes électriques se sont effondrés comme des châteaux de cartes ».

Votre commission des Lois s'est interrogée sur l'adéquation du dispositif de réaction aux situations d'urgence et sur la nécessité de renforcer une culture de gestion de crise, dont M. Jean-Pierre Chevènement, à l'époque ministre de l'Intérieur, soulignait, le 9 février 2000 devant le Sénat, qu'elle était « *très présente chez nos compatriotes de l'outre-mer, confrontés au retour régulier des cyclones tropicaux* ».

Ainsi, d'une part, les services de la météorologie semblent avoir sous-estimé l'intensité des tempêtes et, d'autre part, de nombreuses personnes ont eu le sentiment de n'avoir pas été informées en temps utile des risques encourus et des précautions à prendre le cas échéant.

Chacun a tenu à souligner **l'action exemplaire des agents des services publics**, et, en particulier, celle des sapeurs-pompiers, et les événements ont démontré **l'impératif d'un service public de proximité présent en toutes parties du territoire**. Notre collègue M. Jean-Jacques Hyst a cependant fait valoir la nécessité d'une meilleure coordination entre les différents services concernés.

Les tempêtes ont illustré tout l'intérêt de disposer de « **pompiers citoyens** », **proches de la population et du terrain**, et placés sous la responsabilité des maires, même si, par ailleurs, leur action doit être coordonnée avec celle des services départementaux d'incendie et de secours, dont l'utilité n'est pas en cause.

C'est à juste titre qu'a été souligné **l'esprit de solidarité** dont de nombreux citoyens ont su faire preuve, ce qui constitue, selon l'expression du président Poncelet « *la plus belle réponse que les Françaises et les Français pouvaient apporter à ceux qui dénoncent la frilosité et l'égoïsme de nos compatriotes* ».

Les événements de l'hiver dernier ont aussi démontré **la capacité des élus locaux à faire face à des situations exceptionnelles**, organiser la solidarité et mobiliser les énergies.

Comme l'a souligné le président Poncelet, « *par le maillage de notre territoire qu'elles assurent, les collectivités locales ont constitué, face aux intempéries, un formidable filet de sécurité. Une fois de plus, les élus ont confirmé leur rôle irremplaçable au service des populations. La décentralisation, c'est bien le service public de proximité* ».

Enfin, l'État a certes, comme cela était son devoir, adopté un nombre non négligeable de dispositions pour venir en aide aux personnes et aux secteurs économiques les plus durement frappés.

Toutefois, comme l'a relevé notre collègue M. Pierre Jarlier, **les conséquences pratiques de certaines décisions gouvernementales se sont fait trop longtemps attendre et sont même encore attendues dans un certain nombre de départements. On peut donc parfois regretter un délai excessif entre l'effet d'annonce et le déblocage effectif des crédits.**

Par ailleurs, comme l'ont relevé notre collègue M. Paul Girod, président du groupe d'études sur la sécurité et la défense civiles ainsi que votre commission des Lois, il convient de souligner le **caractère assez largement théorique des exercices de simulation de crise, dans lesquels les incidents sont prévus à l'avance, alors que le caractère probant de tels exercices suppose la réaction à des circonstances imprévues.**

B. LES INONDATIONS

Les graves **inondations survenues en novembre 1999 dans plusieurs départements du sud de la France, ayant entraîné la mort de 35 personnes et des dégâts considérables (3,5 milliards de francs pour l'indemnisation des dommages), ne peuvent malheureusement pas être analysées comme des événements totalement exceptionnels.**

Le **rapport public 1999 de la Cour des comptes**, comporte un développement sur la **prévention des inondations en France**. Il rappelle que celles-ci constituent le **risque naturel prédominant** dans notre pays, en raison de l'importance de son réseau de cours d'eau (plus de 275.000 kilomètres), du peuplement sur les rives (11.600 communes et 2 millions d'habitants) et de son exposition aux deux grands types de crues (crues de plaine et crues torrentielles).

Ainsi, **en 18 mois** (de janvier 1999 à juin 2000), en dehors des effets des tempêtes de décembre 1999, on a enregistré **12 inondations de grande ampleur ayant provoqué la mort de 51 personnes.**

L'actualité plus récente montre, hélas, que les inondations frappent régulièrement de nombreuses parties du territoire.

Le **rapport de la Cour des comptes souligne, en premier lieu, que l'insuffisance des dispositifs juridiques successivement mis en place** (plans de surfaces submersibles, suivis des périmètres de risque puis des plans d'exposition aux risques, avant les plans de prévention des risques naturels prévisibles) **a eu**

pour effet, jusqu'à présent, de freiner sensiblement notre connaissance du risque d'inondation.

Certes, la loi n° 95-101 du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement a entendu unifier des procédures jusqu'alors disparates en matière de prévention des risques naturels.

Les plans de prévention des risques naturels (PPR) constituent des documents portant servitude d'utilité publique, annexés aux plans d'occupation des sols.

Elaborés par les services de l'État pour les zones à risques (inondations, avalanches, mouvements de terrain...), les plans de prévention des risques fixent des normes de construction, définissent des mesures de prévention et prescrivent, si nécessaire, la réalisation d'aménagements.

La Cour des comptes remarque d'abord que le retard pris pour se doter d'un instrument juridique unique de prévention (1995) ne permet pas d'espérer une connaissance suffisante des risques sur l'ensemble du territoire avant un certain nombre d'années, d'autant que, les plans de prévention des risques élaborés à ce jour sont encore trop peu nombreux (2.500 communes en sont dotées et, au total, 5.000 communes devraient en bénéficier d'ici 2005).

Selon le rapport de la Cour des comptes, en dépit de la nette accélération du rythme d'élaboration des plans relatifs aux inondations, des carences subsistent dans la conception de ces plans et *« dans la sensibilisation de la population »*.

Votre commission des Lois avait, d'ailleurs, souligné l'an dernier¹ que, *« pour l'essentiel, les obstacles (semblaient) provenir d'une information insuffisante des élus locaux (...), l'État ne paraissant pas les associer de manière satisfaisante à la politique de prévention »*.

La Cour des comptes souligne qu'aucun plan de prévention n'a été prescrit pour des villes fluviales importantes comme Lyon, Toulouse, Bordeaux, Rouen et Orléans.

Elle relève aussi que, sous l'empire de la législation antérieure, une centaine de plans de surfaces submersibles, couvrant environ 2000 communes, ont été établis, mais que 85 % d'entre eux, antérieurs à 1975, *« n'ont donc pas suivi les évolutions urbaines et hydrologiques »*.

¹ Avis sur les crédits de la sécurité civile pour 2000 présenté par M. René-Georges Laurin (n° 94 ; 1999-2000).

La Cour des comptes considère que « la situation générale de méconnaissance de ce risque en Île-de-France, à l'exception principalement des Yvelines et, depuis peu, de la Seine-et-Marne, est alarmante » et qu'« à Paris (...), la protection n'est pas assurée contre une crue de type 1910 ».

Elle souligne la rareté des analyses économiques du risque d'inondation et l'absence de méthodologie générale adaptée au niveau national, rappelant qu'une étude limitée à l'échelon local ne peut suffire au regard de ce risque, qui doit être traité au niveau des grands versants.

Il apparaît que les études réalisées ne comportent pas de comparaisons chiffrées entre, d'une part, le coût des ouvrages de protection et des dispositifs de prévention envisageables et, d'autre part, la charge financière prévisible des inondations éventuelles, compte tenu de leur probabilité d'occurrence.

Selon la Cour des comptes, « dans la période de 1982 à 1995, les indemnités versées par les compagnies d'assurances pour les sinistres d'inondations ont représenté un flux annuel avoisinant 1,5 milliard. La comparaison entre le coût annuel de la prévention, de l'ordre du milliard de francs, et le coût complet des dommages, qui pourrait actuellement approcher les 3 milliards par an, compte tenu des dégâts subis par les biens non assurés, publics ou privés, et des pertes indirectes, peut d'autant plus faire douter de l'efficacité de la politique menée qu'une inondation majeure se solderait par un bilan bien plus lourd ».

La Haute juridiction relève que le dispositif juridique en matière de prévention des inondations est « inadapté, confus et obsolète », qu'il appelle une réforme d'ensemble et qu'elle « ne peut aujourd'hui se concevoir en dehors d'une coopération étroite et d'un financement partagé entre l'État et les groupements de collectivités (...), avec une définition claire de toutes les responsabilités en jeu ».

Une loi du 16 septembre 1807 fait supporter aux propriétaires riverains la charge financière des travaux de protection contre les inondations, tandis que le maire, dans le cadre de son pouvoir de police municipale est chargé d'assurer « le bon ordre, la sûreté, la sécurité et la salubrité publiques », ce qui comprend notamment, selon l'article L. 2212-2 (5°) du code général des collectivités territoriales : « le soin de prévenir, par des précautions convenables, et de faire cesser, par la distribution des secours nécessaires, les accidents (...), les inondations, (...), de pourvoir d'urgence à toutes les mesures d'assistance et de secours et, s'il y a lieu, de provoquer l'intervention de l'administration supérieure ».

La Cour des Comptes considère en conséquence que « de cette situation résulte un vide juridique en matière d'initiative des grands travaux de

*protection contre les inondations. Ceux-ci excèdent manifestement les moyens et capacités des propriétaires riverains et des communes. Or, si l'Etat depuis l'origine, les groupements de communes et autres formes de coopération locale depuis 1973, et enfin les régions depuis 1992 ont la faculté d'intervenir, ils n'ont aucune obligation de s'engager dans la réalisation de tels ouvrages. Autrement dit, **personne n'est responsable de l'inexécution d'ouvrages qui pourraient pourtant atténuer les dommages causés par une grave inondation.** L'Etat se trouve en situation d'autant plus ambiguë qu'il peut même ne pas en autoriser la construction.*

« L'État reconnaît, certes, le rôle essentiel des collectivités territoriales, plus volontiers d'ailleurs que le sien propre. Il encourage ainsi depuis 1994 la constitution d'établissements publics de coopération entre collectivités pour traiter à l'échelle pertinente les actions de prévention des inondations, en leur accordant en priorité ses subventions. De plus, l'article 60 de la loi de finances pour 1999 a déclaré éligibles au fonds de compensation de la taxe à la valeur ajoutée les investissements de ce type réalisés par les collectivités sur des ouvrages ne leur appartenant pas, y compris sur le domaine public de l'État, dont le désir de se désengager de ses obligations de propriétaire est confirmé. La faculté d'intervention tardivement ouverte aux collectivités territoriales pour la défense contre les eaux, la multiplication des structures possibles (groupements, syndicats mixtes, établissements publics, communauté locale de l'eau) et les dernières mesures adoptées ne font en fait que souligner l'inadaptation patente des principes de la loi de 1807, dont l'abandon n'affecterait nullement le droit de propriété de riverains qui n'exploitent plus les cours d'eau. Se trouvent aussi illustrées les difficultés des collectivités territoriales à faire face à ces nouvelles charges sans soutien substantiel de l'État. »

Enfin, la Cour des Comptes souligne **la complexité de l'organisation administrative** en matière de lutte contre les inondations (5 directions relevant de 4 ministères) et les **limites du régime d'assurance, marqué par la déresponsabilisation des assurés (taux unique de la surprime catastrophes naturelles sans prise en compte du degré de vulnérabilité des biens) et par l'indifférence des assureurs (mécanismes de**

Votre commission des Lois, partageant la préoccupation de la Cour des comptes, souligne, une nouvelle fois, que l'efficacité de la prévention est liée à une étroite concertation entre l'État et les collectivités territoriales.

C. LA LUTTE CONTRE LES INCENDIES DE FORÊT

L'évolution des surfaces brûlées et des départs de feu depuis dix ans est la suivante :

Année	Départements méditerranéens		Aquitaine Massif landais		Autres départements	Total	
	Surfaces brûlées(1)	Nombre de feux	Surfaces brûlées (1)	Nombre de feux	Surfaces brûlées (1)	Surfaces brûlées (1)	Nombre de feux
1990	54 671	3 296	10 062	1 058	7 963	72 696	5 877
1991	6 540	2 392	810	865	1 750	9 100	3 888
1992	13 000	2 865	554	307	4 446	18 000	5 381
1993	11 745	2 963	390	1 008	4 978	17 113	5 850
1994	21 330	2 600	352	902	2 520	24 200	4 600
1995	9 933	2 346	1 919	1 697	6 648	18 500	7 060
1996	3 100	1 789	580	1 350	7 720	11 400	6 401
1997	12 230	2 784	1 868	1 495	7 325	21 423	7 643
1998	11 242	2 587	2 500	1 990	5 538	19 280	6 300
1999	11 700	2 970	420	780	4 240	15 360	5 610

(1) en hectares

Pour 2000, le bilan provisoire, établi à la date du 31 août, s'établit de la manière ci-après :

	Surfaces brûlées (1)		Nombre de feux	
	1er janvier au 31 août	dont saison estivale	1er janvier au 31 août	dont saison estivale
Départements méditerranéens	16.460	14.677	1.996	1.070
Autres départements	4.505	1.670	2.760	830
TOTAL	20.965	16.347	4.756	1.900

(1) en hectares

Le bilan au mois d'août 2000 est comparable à celui de l'an dernier à pareille époque en termes de départs de feu (4.756 au lieu de 4.593). En revanche la superficie brûlée est supérieure à celle enregistrée en août dernier (20.965 hectares au lieu de 16.830).

Le bilan global de l'année 1999 apparaît plus satisfaisant que celui de 1998, tant en termes de départs de feu (5.610 au lieu de 6.300) que pour la superficie détruite (15.360 hectares au lieu de 19.280).

On notera cependant que le bilan est plus mitigé pour la Corse, puisque 3.960 hectares y ont été dévastés par le feu en été, soit 52% des surfaces touchées en région méditerranéenne durant cette saison.

Toutefois, des circonstances particulières pouvant provoquer des variations d'une année à l'autre, il apparaît préférable de considérer les chiffres sur plusieurs années.

Les 15.360 hectares de superficie dévastée l'an dernier doivent être rapprochés du chiffre moyen annuel sur les dix dernières années (1990-1999), qui s'établit à 22.707 hectares.

La moyenne annuelle des superficies affectées au cours des cinq dernières années complètes (1995-1999) s'établit à 17.192 hectares contre 28.221 lors des cinq années précédentes (1990-1994). Ces résultats traduisent les efforts importants accomplis par les services de sécurité civile.

Le taux d'élucidation des incendies de forêt est évalué par le ministère de l'Intérieur à 60%.

Selon des informations recueillies auprès du ministère de l'Intérieur, dans 55 % des cas élucidés, les incendies sont dus à une imprudence et dans 20 % des cas à un acte de malveillance.

III. LES ÉVOLUTIONS LÉGISLATIVES ET RÉGLEMENTAIRES RÉCENTES

Plusieurs dispositions législatives et réglementaires concernant le fonctionnement des services d'incendie et de secours et les statuts des sapeurs-pompiers volontaires et professionnels ont été publiées au cours des derniers mois.

A. LES DISPOSITIONS LÉGISLATIVES

L'article 6 de la loi n° 99-1126 du 28 décembre 1999 relative à la prise en compte du recensement général de la population de 1999 pour la répartition des dotations de l'État aux collectivités locales a institué une **indemnité maximale de fonction pour le président et le vice-président des services départementaux d'incendie et de secours** (article L. 1424-27 du code général des collectivités territoriales).

Cette indemnité, votée par le conseil d'administration, est déterminée par référence au barème prévu pour les indemnités des conseillers généraux.

L'article 24 de la même loi a prévu, à titre provisoire jusqu'au 31 décembre 2002, une **majoration exceptionnelle de la dotation globale d'équipement en faveur des services départementaux d'incendie et de secours**. Ce texte prévoit que les sommes nécessaires au financement de la majoration sont prélevées chaque année à hauteur de 100 millions de francs sur les crédits affectés à la dotation globale d'équipement des communes. La majoration est **répartie proportionnellement aux dépenses réelles d'investissement** effectuées par les services départementaux d'incendie et de secours.

La loi n° 2000-628 du 7 juillet 2000 a prolongé jusqu'après les élections locales de mars 2001 le mandat des membres du **conseil d'administration des services départementaux d'incendie et de secours**, élus pour trois ans, afin d'éviter leur renouvellement quelques mois seulement avant ces échéances. Cette loi a aussi fixé **la date de leur renouvellement** dans un délai de **quatre mois après chaque renouvellement général des conseils municipaux** et de 4 mois après **chaque renouvellement par moitié des conseils généraux**.

La même loi a institué un **régime de cessation anticipée d'activité pour les sapeurs-pompiers âgés d'au moins 50 ans et rencontrant des difficultés pour accomplir leur activité opérationnelle**. Il est prévu pour les intéressés, soit un aménagement des conditions de reclassement dans la fonction publique territoriale, soit un congé avec 75 % du traitement.

B. LES TEXTES RÉGLEMENTAIRES

Le **statut des sapeurs-pompiers volontaires a été redéfini par un décret n° 99-1039 du 10 décembre 1999**, qui comporte l'ensemble des règles applicables à ce corps, depuis l'engagement, possible à partir de 18 ans et pour 5 ans, jusqu'à la cessation d'activité.

Ce texte est complété par un autre décret de même date (n° 99-1040), relatif aux vacances horaires des volontaires, par un arrêté du 13 décembre 2000, concernant leur formation et par dix arrêtés du 6 mai 2000 ayant trait à l'organisation et au fonctionnement des instances consultatives, à l'accès au grade de lieutenant et à certaines qualifications particulières (par exemple, surveillance des baignades et des activités nautiques).

Un autre arrêté du 6 mai 2000 organise la médecine professionnelle et d'aptitude des sapeurs-pompiers professionnels et volontaires.

On relèvera aussi un décret n° 2000-825 du 28 août 2000 relatif à la formation des jeunes sapeurs-pompiers et portant organisation du brevet national des cadets de sapeurs-pompiers.

Enfin, les décrets n° 2000-1008 et n° 2000-1009 du 16 octobre 2000 portent statut particulier, d'une part, des médecins et pharmaciens, d'autre part, des infirmiers de sapeurs-pompiers professionnels.

IV. VERS UNE RÉVISION DE LA LÉGISLATION SUR LA SÉCURITÉ CIVILE

Les difficultés rencontrées dans la mise en œuvre des lois du 3 mai 1996 sur la sécurité civile¹ ont suscité une abondante réflexion de la part des différentes parties concernées, et l'annonce par M. Daniel Vaillant, ministre de l'Intérieur, du dépôt de deux projets de loi.

A. LE RAPPORT FLEURY

Le 21 décembre 1999, le Premier ministre a chargé M. Jacques Fleury, député de la Somme, d'une mission temporaire auprès du ministre de l'Intérieur pour étudier les problèmes rencontrés dans la mise en œuvre de la réforme des services d'incendie et de secours introduite par les lois du 3 mai 1996 précitées.

M. Jacques Fleury a suggéré une nouvelle répartition des compétences des services d'incendie et de secours, un financement adapté à chaque niveau d'organisation ainsi que diverses mesures d'accompagnement.

1. Une nouvelle définition et répartition des compétences des services d'incendie et de secours

a) l'échelon zonal

M. Jacques Fleury propose que les services départementaux d'incendie et de secours (SDIS) puissent se regrouper en **établissements publics interdépartementaux (EPID)**, avec attribution de compétences obligatoires en matière de **recrutement** et de **formation**.

¹ N° 96-369 relative aux services d'incendie et de secours (articles L.1424-1 et suivants du code général des collectivités territoriales) et n° 96-370 relative au développement du volontariat dans les corps de sapeurs-pompiers.

La création d'un échelon zonal permettrait la **mutualisation des équipements lourds et particuliers** (pour les cas d'interventions rares ou délicates) ainsi que la gestion commune d'équipes spécialisées.

L'échelon zonal, qui correspondrait aux actuelles zones de défense, permettrait aussi la mise en place de **centrales d'achat**.

b) l'échelon départemental

Le rapport Fleury souhaite un renforcement du positionnement à l'échelon départemental des services d'incendie et de secours, avec une **clarification de la répartition des compétences entre les centres d'incendies et de secours intégrés dans le corps départemental et ceux demeurant à l'échelon local**.

Il propose également, dans le cadre de la création de la communauté urbaine de Marseille, de « **redonner à la situation particulière de Marseille et des Bouches-du-Rhône, une organisation conforme au droit commun** ». Ceci impliquerait qu'il soit mis fin à la juxtaposition du Bataillon des marins-pompiers de Marseille et du service départemental d'incendie et de secours des Bouches-du-Rhône, soit par une intégration du Bataillon au sein du SDIS de ce département, soit par sa dissolution dans un délai de quinze ans.

c) l'échelon communal

Le travail de proximité accompli par les centres de première intervention (CPI), lors des catastrophes de ces derniers mois, s'est avéré d'une importance déterminante pour la population.

M. Jacques Fleury souhaite, à côté de CPI intégrés aux SDIS, le **maintien de CPI relevant de l'autorité des maires**.

Il préconise aussi qu'une distinction soit opérée entre la **formation** des sapeurs-pompiers volontaires en service dans les CPI départementalisés et celle des volontaires exerçant dans des CPI non intégrés dans un SDIS, en raison de la différence de nature des tâches accomplies.

2. Un financement adapté à chaque niveau d'organisation

L'aggravation des dépenses des services départementaux d'incendie et de secours résulte de mesures statutaires prises par l'État (et supportées par les collectivités territoriales) et de la mise à niveau des équipements devenue nécessaire dans certains départements à la suite des réformes de 1996.

a) *le financement par l'État et la recherche de recettes nouvelles*

Le rapport Fleury, constatant que le domaine d'intervention des services départementaux d'incendie et de secours relève assez largement du pouvoir régalién de l'État, estime que « celui-ci devrait prendre pour le moins sa part dans le coût de ce service ».

Il souligne le caractère indispensable des aides exceptionnelles de l'État aux SDIS en cas de catastrophe naturelle de grande ampleur et considère que l'État doit aussi intervenir dans un souci de **péréquation en faveur des départements** « *les moins riches, les moins peuplés ou les plus exposés* ».

M. Jacques Fleury, rappelant que **les SDIS accomplissent de plus en plus souvent des tâches qui ne relèvent pas directement de leurs missions**, évoque la **participation financière des agences régionales d'hospitalisation**, sous forme de conventionnement pour tenir compte des interventions des sapeurs-pompiers en lieu et place des services médicaux d'urgence.

Il suggère aussi un **financement par les sociétés d'autoroute** (les sapeurs-pompiers interviennent sur le domaine autoroutier mais doivent acquitter le péage...), **par les sociétés d'assurance** et envisage la participation de la **région** et de l'**Union européenne** pour les actions de formation.

b) *le financement par les collectivités territoriales*

M. Jacques Fleury considère que « **la réduction de la charge supportée par les communes et par les établissements publics de coopération intercommunale permettrait de résoudre plus aisément les problèmes politiques que pose aujourd'hui la répartition des dépenses entre les différents acteurs locaux** ».

Il estime que « *plus grande sera la part prise par le budget départemental dans les dépenses restant à la charge des collectivités locales, mieux seront corrigées les injustices résultant de l'histoire qui subsistent au travers des cotisations versées par les communes et les établissements publics de coopération intercommunale* ».

M. Jacques Fleury ajoute que « **les départements dont les conseils généraux assument une part de financement très élevée semblent être ceux qui rencontrent le moins de problèmes** » mais considère **néanmoins utile de laisser une part de dépenses aux communes et aux établissements publics de coopération intercommunale**, afin de maintenir un lien entre ces collectivités et les services départementaux d'incendie et de secours.

Il préconise, *dans une première étape*, de plafonner la part globale des communes et des établissements publics de coopération intercommunale au niveau atteint dans les budgets 2000, toute dépense supplémentaire étant donc assumée par le département.

M. Jacques Fleury propose, dès cette première étape, **de donner aux représentants du conseil général la majorité des sièges** au sein des conseils d'administration des services départementaux d'incendie et de secours, « *car les présidents des conseils d'administration ne peuvent continuer de rechercher à chaque budget une majorité aléatoire* ».

Il préconise une réduction progressive des « *écarts injustifiés* » entre les contributions des communes et des établissements publics de coopération intercommunale, « *par l'application d'un nombre limité de critères objectifs* » qui seraient inscrits dans la loi.

Les *étapes suivantes* de la réforme conduiraient, dans le souci d'une meilleure mutualisation, à **augmenter progressivement la contribution des conseils généraux**, prioritairement au bénéfice des collectivités dont la participation par habitant est supérieure à la moyenne départementale.

M. Jacques Fleury souligne **qu'une intervention de l'État dans le financement des SDIS serait de nature à faciliter l'évolution proposée** et souhaite « *un moratoire sur les (...) nouvelles sources de dépenses supplémentaires* ».

3. Les mesures d'accompagnement

Le rapport Fleury comporte aussi diverses propositions destinées à faciliter le fonctionnement des conseils d'administration des services départementaux d'incendie et de secours, et, en particulier, **la possibilité pour les maires et les présidents d'établissements publics de coopération intercommunale de s'y faire représenter respectivement par les maires-adjoints et les vice-présidents**.

Il préconise la **création de trois vice-présidents** de conseil d'administration (au lieu d'un seul) et d'un bureau permanent, chargé du traitement des « affaires courantes ».

Le rapport Fleury recommande une **procédure d'adoption des budgets** des SDIS selon les règles de droit commun applicables aux collectivités locales (au lieu de la majorité des deux tiers).

Enfin, M. Jacques Fleury propose une **évolution de certaines dispositions régissant le personnel**, comme l'institution d'un concours interne ouvert aux volontaires pour le recrutement des sapeurs-pompiers professionnels et la validation de connaissances acquises dans le cadre du volontariat comme formation professionnelle pour l'accès à certaines professions extérieures.

B. LE RAPPORT MAUROY

La commission pour l'avenir de la décentralisation, présidée par M. Pierre Mauroy, a constaté que les services départementaux d'incendie et de secours **fonctionnaient mal, faute d'être placés sous une autorité administrative clairement identifiée**, puisqu'ils sont des établissements publics communs aux départements, aux communes et aux structures intercommunales.

Elle a souligné que la question du financement des SDIS était une source de conflits entre collectivités.

La commission Mauroy a envisagé que les services départementaux d'incendie et de secours, compte tenu de leur vocation territoriale **« soient au minimum placés sous l'autorité de gestion du président du conseil général »**.

La commission Mauroy considère toutefois **qu'une telle solution, préférable à la situation actuelle, serait loin d'être optimale**, car le président du conseil général serait le gestionnaire alors que l'autorité opérationnelle resterait le préfet.

En effet, note cette commission, *« la police et, plus généralement, les principales tâches de sécurité civile restent et doivent rester de la compétence préfectorale. Une telle dichotomie entre une gestion décentralisée et une mission opérationnelle d'État n'est pas saine. La commission estime donc nécessaire de créer un véritable service public de sécurité civile placé sous l'autorité du préfet. »*

C. LA MISSION D'INFORMATION DU SÉNAT SUR LA DÉCENTRALISATION

La **mission sénatoriale d'information** chargée de dresser le bilan de la décentralisation et de proposer les améliorations de nature à faciliter l'exercice des compétences locales, présidée M. Jean-Paul Delevoye et dont le rapporteur était M. Michel Mercier (rapport n° 447 ; 1999-2000), a préconisé un **renforcement du rôle des départements** dans le fonctionnement des services d'incendie et de secours (proposition n° 37).

D. L'ANALYSE DES ASSOCIATIONS D'ÉLUS

1- Au cours de son congrès des 20 et 21 septembre 2000, l'**Association des départements de France (ADF)** a adopté une résolution sur la question des services départementaux d'incendie et de secours. Dans ce document, les présidents de conseils généraux réaffirment *« leur volonté de s'engager totalement dans la gestion des services départementaux d'incendie et de secours, sous réserve que les conditions d'une maîtrise générale et politique de la compétence incendie et secours au niveau départemental soient remplies. Cette maîtrise doit porter sur la clarification des rôles, des missions et des moyens de chaque partenaire. »*

L'Association des départements de France observe que *« cette orientation implique nécessairement une réflexion de fond sur le devenir de la compétence incendie et secours en raison de la dualité des pouvoirs et des responsabilités entre les présidents de services départementaux d'incendie et de secours et les préfets »*.

Dans le même texte, **en réaction au rapport Fleury**, les présidents de conseils généraux :

« - demandent que toute évolution fasse l'objet d'une étude d'impact portant non seulement sur les aspects financiers comme le propose la mission Fleury, mais également sur les aspects institutionnels, juridiques et techniques ;

« - constatent que le rapport ne veut pas tirer les conséquences d'un passage à un financement majoritaire des départements, tant au regard du double pouvoir de police des communes et de l'État, du fonctionnement de l'établissement public, qu'en matière de conduite de maîtrise générale de cette compétence ;

« - demandent que l'alternative de financement la plus crédible qu'est la fiscalisation par une « redevance incendie » puisse faire l'objet d'une étude approfondie et préalable avec les élus concernés, dans les meilleurs délais ;

« - demandent à l'État et aux organismes qui en dépendent d'assumer leur juste part des missions que les SDIS assurent pour leur compte. »

2- Le bureau de l'**Association des maires de France (AMF)** s'est prononcé, le 30 avril 2000, *« en faveur d'une fiscalisation spécifique aux SDIS, et ce afin d'assurer la transparence des coûts relatifs aux services d'incendie et de secours, de permettre une meilleure maîtrise de leur évolution et enfin de responsabiliser les citoyens vis-à-vis de ce service public. »* Selon l'AMF, *« cette solution a le mérite de s'appliquer quelle que soit la structure qui pourrait être en charge du services départemental d'incendie et de secours :*

établissement public, comme c'est le cas actuellement, conseil général, une des pistes imaginée par M. Fleury, ou pourquoi pas État.

« L'AMF souhaite en effet que l'on fasse apparaître clairement aux citoyens le véritable coût de ces services d'incendie et de secours et prône, avec vigueur, une exigence de transparence en la matière. »

3- L'Association des présidents de services départementaux d'incendie et de secours (APGIS) s'est également prononcée en faveur d'une fiscalisation des dépenses d'incendie et de secours.

Selon son président, M. Noël Dejonghe, *« il ne s'agit pas de créer un impôt supplémentaire, mais un impôt de substitution »*.

Il estime qu'*« on peut envisager de bloquer les contributions municipales à leur niveau actuel, puis de glisser progressivement vers une nouvelle fiscalisation des services de secours et d'incendie. La sécurité civile doit faire l'objet d'un grand débat national, à l'occasion duquel chaque citoyen devra fixer le niveau de sécurité qu'il attend et à quel coût. »*

Selon l'APGIS, une telle réforme **permettrait aux SDIS de contrôler leur fiscalité, ce qui, actuellement, n'est pas le cas, puisque les budgets sont financés par les contributions (obligatoires) versées par le département, les communes et les établissements publics de coopération intercommunale** gérant un service d'incendie et de secours. *« Dans l'état actuel des choses, les présidents de SDIS doivent aller quémander auprès des plus gros financeurs, départements ou grandes communes, des moyens que, selon les cas, ils nous accordent ou pas »*, fait valoir M. Noël Dejonghe.

L'APGIS demande que **l'État joue son rôle de régulation et de péréquation en participant au financement des SDIS.**

L'APGIS estime également que les SDIS devraient pouvoir faire **appel à d'autres sources de financement** (sociétés d'autoroute, compagnies d'assurances, agences régionales d'hospitalisation, caisses primaires d'assurance maladie, en raison des prestations effectuées aux lieux et places des services médicaux d'urgence, ou entreprises industrielles « à risques »).

Enfin, l'APGIS souhaite une **clarification de la répartition des compétences entre les préfets et les présidents de SDIS**, précisant toutefois que l'État doit garder la compétence pour la gestion des situations de crise grave.

*

* *

M. Daniel Vaillant, ministre de l'Intérieur, a annoncé, le 7 octobre 2000, que les « *retours d'expérience des catastrophes naturelles* » et les réflexions en cours devraient conduire au **dépôt, à l'automne 2001, d'un projet de loi sur la sécurité civile**, tandis que « *des dispositions notamment plus techniques* » pourraient aussi être soumises au Parlement dans des délais plus proches « *afin de s'assurer d'un fonctionnement satisfaisant des SDIS* ».

Devant votre commission des Lois, le 28 novembre 2000, le ministre de l'Intérieur, confirmant le dépôt de ces projets, a approuvé les suggestions du rapport de M. Fleury concernant le renforcement du rôle du département au sein des services d'incendie et de secours.

Enfin, M. Lionel Jospin, Premier ministre, a considéré, le 22 novembre 2000 devant le congrès de l'Association des maires de France, que la loi de 1996 sur les services d'incendie et de secours n'avait pas atteint ses objectifs et qu'elle était « *source de confusions et de litiges* ». Il a ajouté que la législation en la matière devait « *être révisée dès l'année prochaine, notamment en matière de financement, afin d'approfondir la départementalisation et de donner aux conseils généraux une place pleine et entière* ».

Votre commission des Lois demande instamment que les orientations proposées par le Gouvernement soient précédées d'une **étude d'impact approfondie** ainsi que d'une **concertation étroite** avec toutes les parties concernées.

*

* *

Ces observations ont conduit votre commission des Lois à s'en remettre à la sagesse du Sénat pour la section sécurité civile du budget du ministère de l'Intérieur pour 2001.