



Montreuil, le 27 mai 2024

Notes sur le rapport d'information n°2435 sur les capacités d'anticipation et d'adaptation de notre modèle de protection et de sécurité civiles

MME LISA BELLUCO, Présidente, M. DIDIER LEMAIRE, Rapporteur

1

Légende : en noir extraits du rapport, en rouge les recommandations, **XX** important, en bleu commentaires CGT

Ce tome 1 (260 pages) aborde de nombreux aspects de la Sécurité Civile mais dans le cadre de ses recommandations bien que large, il y a la réaffirmation de la nécessaire sauvegarde du « modèle », et de mettre en place son renforcement, son élargissement à travers une meilleure coordination des AASC, et la formation des citoyens aux gestes qui sauvent et leur sensibilisation aux risques, des encouragements à poursuivre la réflexion sur le financement dans le cadre du Beauvau de la Sécurité Civile.

Pourtant on peut aussi constater que sont écartés les appels à l'évolution du système, comme la mise en place d'une réserve de Sécurité Civile, ou les possibilités de dépasser les « menaces » sur le statut des sapeurs-pompiers volontaires.

Rien non plus sur la remise en cause du concept de « modèle » français, puisqu'un modèle implique qu'il soit reproduit, ce qui n'est pas le cas.

Rien sur la contestation du nombre de sapeurs-pompiers volontaires, qui ne sont pourtant pas 200 000, ou la rupture d'égalité sur le territoire face aux secours d'urgence.

Rien sur l'emploi du SSSM et le travail programmé, ni sur le dévoiement du système de volontariat.

Comme les lois adoptées ou les rapports précédents, les recommandations n'ouvrent pas l'espoir d'un fonctionnement optimum de la Sécurité Civile (efficacité en termes de délais moyen d'acheminement des secours auprès de la victime ou du sinistre) en se bornant à agir sur les leviers déjà utilisés.

Pas non plus de projet de définir un délai de couverture réglementaire !!!

Le tome 2 (642 pages) n'est que la compilation des différentes auditions, déjà disponibles sur la page dédiée de la mission.

P10 : Nous avons réalisé 40 auditions ou table rondes, entendant ainsi 140 personnes représentant une grande diversité d'actrices et d'acteurs de la sécurité civile. Afin d'être au plus proche du terrain, nous avons fait trois déplacements en France :

- en Seine-Maritime, pour échanger autour de l'accident industriel de Lubrizol ;
- en Gironde, pour étudier la manière dont notre modèle de sécurité civile a permis de réagir aux feux de forêts inhabituels de l'été 2022 ;
- et enfin dans les Alpes-Maritimes, afin de rencontrer les actrices et acteurs de première ligne lors de la tempête Alex.

Nous nous sommes également rendus dans deux pays européens proches – le Portugal et l'Italie – dans le but d'observer d'autres modèles et de nous en inspirer.

[...] J'espère que, par ce rapport, nous parviendrons à convaincre nos collègues de l'impérieuse nécessité de traiter le sujet de la sécurité civile avec sérieux, au-delà de la simple situation des sapeurs-pompiers – qui mérite toute notre attention, mais qui ne saurait résumer à elle seule les nombreuses problématiques de notre modèle de sécurité civile.

P13 : [...] depuis la création des compagnies de gardes pompes au début du XVIIIème siècle, suivie un siècle plus tard de celle des corps communaux de sapeurs-pompiers, puis de la création du service national de la protection civile au début des années 1950, et enfin de la départementalisation des services d'incendie et de



secours décidée par le législateur en 1996, l'organisation de notre système de protection et de sécurité civiles a beaucoup changé, aboutissant à un modèle généralement considéré comme réactif, solide et efficace.

Pourtant, des interrogations apparaissent, le risque d'une « rupture capacitaire » est parfois évoqué, et certains acteurs de la protection et de la sécurité civiles rencontrent des doutes sur la conduite à tenir, voire sur le sens de leur engagement au service de la collectivité face à l'évolution de leurs activités.

L'importance de la pression exercée quotidiennement sur nos forces de sécurité civile, que ce soit en raison de la multiplication des incendies estivaux et catastrophes naturelles, ou de l'importance croissante du secours aux personnes, nourrit ces interrogations.

P16 : Le modèle français de sécurité civile repose sur une organisation déconcentrée : si l'État en est le garant, et exerce à cette fin un rôle essentiel de coordination et de pilotage, de nombreux acteurs locaux oeuvrent au quotidien pour assurer un périmètre particulièrement large de missions de prévention, de gestion des crises et de réparation après leur survenue. Cette « constellation » d'acteurs est une richesse, qui contribue à soutenir la croissance des interventions dans un contexte de multiplication des crises. Elle nécessite néanmoins des efforts de concertation, de coordination et de cohésion renforcés, afin de garantir la cohérence d'ensemble des actions menées, tout en permettant à chacun des acteurs de contribuer à l'efficacité de notre modèle de protection et de sécurité civiles.

P17 : loi du 5 avril 1884 organisait les moyens publics de la lutte contre les incendies à une échelle communale, des services départementaux de protection contre l'incendie, placés sous l'autorité des préfets, ont été instaurés en 1938, et sont devenus en 1955 des établissements publics, qualifiés de « services départementaux d'incendie et de secours » (SDIS) par la loi du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République. La loi du 3 mai 1996 a rendu obligatoire la départementalisation des SDIS,

P21 : Le SDACR est fondé sur une évaluation détaillée des risques de toute nature (naturels, technologiques, sanitaires, etc.) susceptibles de survenir dans le département.

[...] La création du SDACR suit un processus rigoureux.

Selon la Fédération nationale des sapeurs-pompiers de France (FNSPPF), la départementalisation des SIS a entraîné une érosion régulière du maillage territorial des CIS, dont le nombre est passé de 11 930 à 6 093 en vingt ans. [...] « nous sommes arrivés à un seuil en dessous duquel il ne faut pas descendre, sans quoi nous risquerions d'avoir du mal à faire face à de nouvelles crises, mais aussi à toutes les demandes de secours aux personnes – qui sont de plus en plus nombreuses. »

P22 :

Recommandation n° 01 : Subordonner toute fermeture de centre d'incendie et de secours à la consultation préalable du maire de la commune siège et à l'étude de la mise en place d'une unité concourant aux missions de sécurité civile (association agréée de sécurité civile ou réserve communale de sécurité civile) permettant au maire de disposer de moyens humains et matériels adaptés pour les exercer.

les départements et le bloc communal sont les principaux financeurs des SDIS, comptant pour près de 96 % des recettes de ces services en 2022.



P23 :

RECETTES RÉELLES DES SDIS (HORS BSPP ET BMPM) EN 2022

Contributeurs	Montant (en millions d'euros)	Part dans le total des recettes
Conseils départementaux, collectivités territoriales uniques, collectivité européenne d'Alsace, collectivité territoriale de Corse et métropole de Lyon	2 867	55,5 %
Communes et EPCI	2 088	40,4 %
État	122	2,4 %
Usagers (interventions soumises à facturation)	71	1,4 %
Produits divers (cessions immobilières, dons et legs...)	17	0,3 %
TOTAL	5 165	100 %

Source : DGSCGC.

Le **bloc communal** – c'est-à-dire à la fois les communes et les intercommunalités – est le **second financeur des SDIS**. Depuis l'entrée en vigueur de la loi du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité, sa **contribution est plafonnée par la loi** et ne peut ainsi excéder l'indice des prix à la consommation (IPC) hors tabac (2). Elle a donc mécaniquement évolué moins vite que celle des départements.

Au sein de ce bloc communal, les EPCI contribuent le plus au financement des SDIS – comptant pour environ les deux tiers du financement total du bloc communal en 2021.

P25 :

ÉVOLUTION DU MONTANT DES CONTRIBUTIONS EN FONCTIONNEMENT DES DÉPARTEMENTS ET DU BLOC COMMUNAL, HORS PÉRIMÈTRE BSPP

(en millions d'euros €)

	2002	2005	2008	2011	2014	2017	2021	Évolution 2002-2021
Départements	1 147	1 678	2 097	2 353	2 503	2 443	2 542	+ 122 %
Bloc communal	1 490	1 615	1 757	1 787	1 872	1 888	2 047	+ 37 %
Total	2 637	3 293	3 854	4 140	4 375	4 331	4 589	+ 74 %

Source : rapport de l'IGA sur le financement des SIS, d'après les données financières de la DGFIP.

représentant **6,45 % de la taxe, destinée au financement des SDIS en contrepartie d'une diminution de la dotation globale de fonctionnement (DGF) à hauteur de 874 millions d'euros.**

La distribution par département de cette dernière fraction de TSCA est précisée à l'article 53 de loi de finances pour 2005 et repose sur une clé de répartition déterminée par le rapport entre le nombre de véhicules terrestres à moteur immatriculés dans le département au 31 décembre 2003 et le nombre total de ces mêmes véhicules sur le territoire national à la même date. **Cette fraction représentait 1,12 milliard d'euros en 2021 (hors périmètre de la BSPP).**

La loi du 27 décembre 2016 relative aux sapeurs-pompiers professionnels et aux sapeurs-pompiers volontaires a créé une **dotation de soutien à l'investissement structurant des SDIS**, destinée à appuyer les équipements structurants des services d'incendie et de secours. Dans ce cadre, l'État a créé un nouveau dispositif, appelé **pacte capacitaire**, qui prend la forme d'une convention, établie à l'échelle des zones de défense, entre l'État et les SDIS, afin de renforcer leurs moyens opérationnels de secours dans la lutte contre les incendies de végétation.

La LOPMI prévoyait une enveloppe de **30 millions d'euros** consacrés aux pactes capacitaires sur la période 2023-2027. Mais, pour faire face à la saison des feux de forêt 2022, particulièrement éprouvante, des mesures d'urgence ont été annoncées par le Président de la République, le 28 octobre 2022



P26 : Le projet **NexSIS 18-112**, piloté par l'Agence du numérique de la sécurité civile, vise à unifier et moderniser le système d'information et de commandement des services d'incendie et de secours en France [...].
Au terme de l'année 2024, près d'un quart des SIS devraient en être dotés et une moitié pourra bénéficier de cette solution en 2026

4

Le coût de ce projet est estimé à 225 millions d'euros et est **financé par l'État via le programme 161 « sécurité civile » de la mission Sécurités**.

P27 : Le projet « **réseau radio du futur** » (**RRF**) vise à déployer, entre 2024 et fin 2026, une infrastructure nationale de communication mobile très haut débit (4G et 5G) interopérable, prioritaire, sécurisée et résiliente au profit de l'ensemble des services responsables des missions de sécurité, de secours et de gestion des crises. Le RRF doit également permettre de **renforcer la coopération entre services opérationnels** et de **coordonner leur action**. Il sera ainsi déployé auprès d'environ 300 000 utilisateurs participant au *continuum* de secours

P28 : Cette opération, dont le coût est estimé à **près de 900 millions d'euros** pour la période 2022-2030, sera financée de deux manières :

- les coûts de construction ainsi qu'une partie des coûts de fonctionnement pendant la période de déploiement seront pris en charge par **le budget du ministère de l'Intérieur**, via le programme budgétaire n° 216 Administration générale et territoriale de l'État ;
- les utilisateurs paieront **un abonnement pour financer les coûts de fonctionnement**.

L'État contribue également pour partie au **financement de la BSPP** – à hauteur de 106 millions d'euros en 2024 – **et du BMPM**, à hauteur de 10 millions d'euros. Il participe aussi au **financement de l'École nationale supérieure des officiers de sapeurs-pompiers** (Ensosp)

L'État finance les **colonnes de renfort**, c'est-à-dire « *les dépenses afférentes à l'engagement de moyens publics et privés extérieurs au département lorsqu'ils ont été mobilisés par le représentant de l'État* », à hauteur de 7 millions d'euros pour 2024.

LES PERSONNELS EMPLOYÉS PAR L'ÉTAT CONSACRENT À DES MISSIONS DE SÉCURITÉ CIVILE ⁽¹⁾

Affectation (en ETPT)	2023	Prévisionnel 2027
Administration centrale	232	260
Centres de déminage	352	374
Base d'avions	126	132
Base d'hélicoptères	303	315
Établissements de soutien logistique des unités Formisc	81	98
Militaires de la sécurité civile affectés dans les unités	1 323	1 943
État-Major interministériel de zone de défense et de sécurité (EMIZ)	67	70
Total	2 484	3 192

Source : DGSCGC

P30 : Les **militaires de la sécurité civile**, regroupés au sein des formations militaires de sécurité civile (Formisc) [...] **Trois unités existent aujourd'hui, complétées par une quatrième unité en fin d'année**, pour un effectif total de 2 484 militaires aujourd'hui, qui sera porté à 3 192 à l'horizon 2027.



en 1959, la tragédie du barrage de Malpasset conduit le général de Gaulle à créer les colonnes de renfort, un dispositif entré depuis dans les usages et toujours très utile. En 1964 naît le corps des démineurs, suivi, en 1974, par les premières formations militaires de sécurité civile (Formisc), ces formations répondant à des besoins spécifiques bien identifiés. »

5

P31 : détails sur la flotte aérienne.

P34 : AAAC

Près de **100 000 personnes** – dont un tiers sont diplômées en secourisme – exercent une activité bénévole parmi les près de **700 structures associatives** exerçant des missions de sécurité civile réparties sur l'ensemble du territoire national.

LES QUATRE TYPES D'AGRÈMENTS DÉLIVRÉS AUX ASSOCIATIONS AGRÉÉES DE SÉCURITÉ CIVILE

Type d'agrément	Missions effectuées
A	Intervention dans le cadre de missions d'opérations de secours
B	Actions de soutien aux populations sinistrées, à travers des missions d'accueil, d'écoute, de réconfort ou de ravitaillement
C	Encadrement des bénévoles lors des actions de soutien aux populations sinistrées
D	Tenue de postes de secours dans les rassemblements de personnes

P37 : Recommandation n° 02 : Engager un chantier de simplification administrative, avec le corps associatif, pour alléger les formalités d'obtention d'un agrément de sécurité civile et d'un agrément de formation, notamment pour les associations disposant déjà d'un agrément national.

Il existe **679 réserves communales** de sécurité civile en France, chiffre qui paraît bien insuffisant comparé aux 35 028 communes que comptait notre territoire en 2023.

P38 : L'engagement à servir dans la réserve, souscrit pour **une durée de cinq ans renouvelables**, donne lieu à un contrat conclu entre l'autorité de gestion et le réserviste.

Par ailleurs, **une convention peut être conclue entre l'employeur du réserviste et l'autorité de gestion de la réserve** pour préciser les modalités, les durées et les périodes de mobilisation du réserviste, afin de concilier au mieux les impératifs de la réserve et la bonne marche de l'entreprise.

Lorsque ses missions au sein de la réserve communale ont lieu pendant son temps de travail, **le salarié réserviste doit obtenir l'accord de son employeur**, sous réserve de dispositions plus favorables résultant du contrat de travail, de conventions ou d'accords collectifs de travail ou de conventions conclues entre l'employeur et l'autorité de gestion de la réserve.

Lorsque l'employeur souhaite notifier un refus, il dispose d'une semaine à compter de la réception de la demande pour le motiver et le notifier au salarié ainsi qu'à l'autorité de gestion de la réserve.

Enfin, l'article L. 724-4 du CSI dispose que la durée des activités à accomplir au titre de la réserve de sécurité civile **ne peut excéder quinze jours ouvrables par année civile. Cette limitation de la durée maximale annuelle d'engagement est particulièrement contraignante**, surtout en comparaison avec le régime applicable pour les sapeurs-pompiers volontaires, pour lesquels un tel plafond n'existe pas (voir III C 2).



P40 : Le rapport [...] sur *Le renforcement du bénévolat et du volontariat de sécurité civile* et paru en mai 2016, préconisait de **rendre systématique la création de telles réserves dans les communes soumises à l'élaboration d'un plan communal ou intercommunal de sauvegarde** (voir II B 1 et III C 1 b).

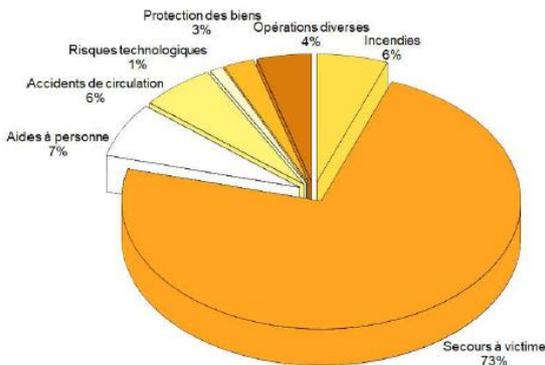
6

Recommandation n° 03 : Systématiser la création d'une réserve communale de sécurité civile dans les communes soumises à l'élaboration d'un plan communal ou intercommunal de sauvegarde.

Recommandation n° 04 : Doter les réserves communales de sécurité civile des mêmes prérogatives que celles des associations agréées de sécurité civile, sous réserve du respect, par les réservistes, de la doctrine applicable aux missions de ces dernières.

P42 :

RÉPARTITION THÉMATIQUE DES SOLLICITATIONS DES SDIS (BSPP ET BMPM COMPRISES) EN 2022



Source : DGSCGC.

En 2021, selon les données figurant dans le rapport de l'IGA sur le financement des SIS, les sapeurs-pompiers réalisaient **12 824 interventions par jour, soit en moyenne un engagement toutes les 6,7 secondes**. L'appel au « 18 » est traité avec un délai moyen légèrement supérieur à 2 minutes depuis au moins dix ans et les délais moyens d'intervention, qui se sont allongés depuis 2016, figurent néanmoins en dessous de 13 minutes pour plus de 48 millions de personnes. Cette efficacité a été largement saluée au cours des auditions menées par votre rapporteur.

P43 : Le mécanisme de protection civile de l'Union européenne

Le MPCU a trois principaux objectifs : promouvoir la coopération entre les autorités nationales de protection civile ; renforcer la sensibilisation et la préparation des citoyens aux catastrophes ; permettre la fourniture d'une aide rapide, efficace et coordonnée aux populations touchées. Son budget est passé de 574 millions d'euros entre 2014 et 2020 à 3,8 milliards d'euros entre 2021 et 2027.

Le MPCU repose également sur une **réserve européenne de protection civile** : les États membres de l'UE et les autres pays participant au MPCU s'engagent, dans ce cadre, à mettre à disposition une partie de leurs capacités nationales de réaction aux catastrophes (équipes de secours, experts, matériels spécialisés), afin qu'elles prennent part aux opérations d'urgence dans une zone sinistrée lorsque l'UE est sollicitée.

La France a elle-même bénéficié du programme RescUE pour financer en partie l'acquisition d'avions, de stocks médicaux et d'équipements NRBC. Ce dispositif est également mobilisé pour l'acquisition de nouveaux Canadairs dans le cadre de la constitution d'une **flotte européenne de moyens aériens de lutte contre les feux de forêt**. Enfin, la France participe à un consortium avec sept autres pays pour acquérir un **hôpital de campagne**. Dans le cadre du MPCU, 75 % du coût des interventions est pris en charge par l'Union européenne et le quart restant est prélevé sur le budget du ministère pilote de l'engagement des forces françaises – soit, sur le budget du ministère de l'Europe et des Affaires étrangères le plus souvent. [Détails](#)



P45 : Un enchevêtrement d'acteurs qui peut parfois nuire à la clarté des missions et implique des efforts de coordination

Ces difficultés sont variables d'un territoire à l'autre.

la coordination « *est plutôt très efficace dans certaines parties du territoire, dans le sud-est ou le sud-ouest notamment, qui sont fréquemment confrontées à certains phénomènes comme les feux de forêt. Dans celles-ci, l'organisation territoriale entre élus, pompiers et associations est assez efficace. Dans d'autres régions, comme en Bourgogne, ce dispositif n'existe pas.* »

La question du **rôle des associations agréées dans le contexte d'un grand évènement** continue d'être un sujet de réflexion.

P47 : organiser annuellement une conférence animée par le directeur du SDIS sous l'autorité du préfet, afin de mieux partager la connaissance des risques, la stratégie à mettre en oeuvre et la répartition des rôles de chacun,

P48 : Recommandation n° 05 : Expérimenter la mise en place d'une direction départementale de la sécurité civile, confiée au directeur du service départemental d'incendie et de secours (SDIS) sous l'autorité du préfet et en collaboration étroite avec les maires.

Recommandation n° 06 : Organiser annuellement une conférence animée par le directeur du SDIS sous l'autorité du préfet, afin de mieux faire partager la connaissance des risques, la stratégie à mettre en oeuvre et la répartition des rôles de chacun et pour organiser des exercices de simulation en commun.

Recommandation n° 07 : Associer systématiquement l'ensemble des acteurs de la sécurité et de la protection civile dans les projets déployés par l'Agence du numérique de la sécurité civile (ANSC), afin de promouvoir une vision transversale de l'approche des risques et de favoriser une culture de la cohésion entre tous les acteurs.

création par décret en 2006 (1), le **conseil départemental de sécurité civile (CDSC)**,

On pourrait se demander s'il est suffisamment vivant dans chaque département – je n'en suis pas totalement certain. Il y aurait peut-être lieu de réactiver un peu cette instance

P49 : Recommandation n° 08 : Établir un état des lieux exhaustif du déploiement et du fonctionnement des conseils départementaux de sécurité civile sur l'ensemble du territoire, et associer tous les acteurs de la sécurité civile à une réflexion nationale pour redynamiser cette instance, en révisant si nécessaire sa composition et ses missions.

P50 : « rompre avec la logique des silos – l'éducation nationale, la protection civile, qui dépend du ministre de l'Intérieur, la santé. » (2) Le présent rapport propose de tirer les conséquences de ces constats par la création d'un mécanisme interministériel et indépendant dédié à ces questions (voir II A 3).

P51 : Recommandation n° 09 : Envisager la création d'une entité interministérielle dédiée, placée auprès du Premier ministre, permettant de suivre l'anticipation des risques et leur gestion au niveau territorial, ainsi que de mobiliser et coordonner tous les acteurs de la protection et de la sécurité civiles, en particulier lors d'événements d'ampleur sur le territoire national.

Recommandation n° 10 : Renforcer les équipes des préfectures chargées de missions de sécurité civile, en particulier au sein des services interministériels de défense et de protection civile, et charger ces services d'organiser un échange plus régulier d'informations entre les acteurs de la sécurité civile.

Une tension opérationnelle de plus en plus importante pesant sur les sapeurs-pompiers



8

Le modèle de sécurité civile française est soumis à une importante tension opérationnelle, principalement due à deux facteurs : d'une part, du fait du poids du secours à personne dans l'activité quotidienne des sapeurs-pompiers ainsi que des difficultés rencontrées au sein des services d'urgence et, d'autre part, du fait d'une multiplication des crises, dans un contexte opérationnel difficile.

ils interviennent régulièrement dans le cadre de missions ne relevant a priori pas de leurs champs de compétences

P52 : en 2022, 99 SIS répondant avaient enregistré plus de 575 000 interventions de **carences ambulancières**, ce qui correspond aux interventions réalisées « à la demande de la régulation médicale du SAMU, lorsque celle-ci constate le défaut de disponibilité des transporteurs sanitaires privés ».

Ces interventions, qui représentent à peu près **85 % de l'activité des sapeurs-pompiers** selon le directeur général de la sécurité civile et de la gestion des crises (DGSCGC), font certes l'objet d'une compensation financière (1), mais elles détournent les sapeurs-pompiers des missions au coeur de leur engagement et de leur vocation, ce qui peut créer des doutes chez certains d'entre eux ou éteindre leur motivation.

Les « sur-sollicitations » correspondant à des missions de secours aux personnes non urgents constituent une forme de dysfonctionnement. D'après les informations transmises par la FNSPF, **ces sollicitations ont connu une augmentation de 85,6 % entre 2002 et 2021**. Cette hausse spectaculaire résulte d'une augmentation de 90 % des carences ambulancières.

en modifiant la rédaction de l'article L. 1424-42 du code général des collectivités territoriales (CGCT). Cette modification a consisté, d'une part, à **prévoir explicitement la possibilité de différer ou de refuser les interventions qui ne relèvent pas des missions des SIS**.

ÉVOLUTION DES MISSIONS ASSIMILÉES AU SERVICE À PERSONNE MAIS N'EN RELEVANT PAS
(en milliers)

	2012	2014	2016	2018	2020	2021	Évolution 2021-2021
Nombre de missions comptabilisées au titre du secours à personne	3 143	3 249	3 506	3 593	3 613	3 768	+ 29 %
Dont carences ambulancières	338	375	457	503	522	642	+ 90 %
Dont interventions d'aide à la personne	176	192	210	253	288	312	+ 77,3 %
Total des missions ne relevant pas de l'urgence	514	567	667	756	810	954	+ 85,6 %

P53 : Source : mission d'information de l'Inspection générale de l'administration (IGA) sur le financement des SDIS, octobre 2022, à partir de données transmises par la DGSCGC.

P54 : Recommandation n° 11 : Adapter la gouvernance des établissements de santé afin de mieux y associer les acteurs de la sécurité civile, en particulier les représentants des sapeurs-pompiers.

l'activité opérationnelle des sapeurs-pompiers a augmenté de près de 30 % entre 2002 et 2021. Dans le détail, pendant la même période, le nombre d'interventions de secours aux personnes, urgents et non urgents, a augmenté de 75 %.



L'ÉVOLUTION DES INTERVENTIONS DES SIS

(en milliers)

	2002	2005	2008	2011	2014	2017	2021	Évolution 2002/2021
Incendie	353	377	312	318	271	306	254	- 28 %
Accidents de circulation	368	313	306	285	279	289	288	- 21,7 %
Secours à personne (hors accidents de circulation)	2 156	2 246	2 715	3 082	3 249	3 622	3 768	+ 74,8 %
Risques technologiques et protection des biens	281	247	242	204	192	167	178	- 36,6 %
Opérations diverses	477	425	453	353	303	267	193	- 59,2 %
Nombre total d'interventions	3 635	3 608	4 028	4 242	4 294	4 651	4 681	+ 28,8 %

Source : mission d'information de l'Inspection générale de l'administration (IGA) sur le financement des SDIS, octobre 2022, à partir de données transmises par la DGSCGC.

En 2021, l'incendie représentait 13 % de sollicitation des effectifs, contre 66 % pour le secours à personne. (a priori en temps passé en intervention)

P55 : cette multiplication des crises pouvait se traduire par **un risque de rupture capacitaire**, en particulier en cas de simultanéité des urgences.

L'augmentation du nombre d'interventions des SDIS se traduit, sans surprise, par **une augmentation de leurs dépenses**, essentiellement due à une cette multiplication des crises pouvait se traduire par **un risque de rupture capacitaire**, en particulier en cas de simultanéité des urgences.

P56 : les contextes d'intervention des sapeurs-pompier sont de plus en plus difficiles, de l'aveu de nombreux représentants auditionnés par la mission.

Le rapport de l'IGA sur le financement des SIS souligne **un accroissement régulier du nombre de sapeurs-pompier victimes de violences** ; ce nombre a plus que doublé entre 2014 et 2021, passant de 1 569 à 3 742. Plus de la moitié de ces violences sont uniquement verbales, mais les agressions simples ou avec projectiles ou armes ont progressé au cours des dernières années, passant de 648 en 2018 à 984 en 2021.

« environ 80 % des agressions sont le fait des personnes secourues elles-mêmes qui se trouvent dans un état psychologique, d'alcoolisme, d'intoxication ou de détresse majeure ».

P57 : les sapeurs-pompier semblent désormais être devenus des cibles privilégiées, avec les forces de l'ordre

les sapeurs-pompier étaient aussi pris à partie, parfois dans des guets-apens. Le fait qu'ils soient assimilés aux forces de l'ordre par certains constitue une nouveauté. »

Recommandation n° 12 : Engager une réflexion, dans le cadre de la prochaine concertation prévue sous l'égide du ministère de l'Intérieur, sur les conditions permettant de renforcer la sécurité, les moyens et les doctrines des personnels de la sécurité civile intervenant en situation d'émeute.

« nos missions ont changé et nous sommes aujourd'hui des sauveurs de la détresse sociale. Nous constatons malheureusement la dégradation de la société et sommes victimes de violences. »



Un corpus ancien qui reflète l'histoire du modèle français de sécurité civile

La sécurité civile française s'est d'abord **construite autour de la lutte contre les incendies**

10

P58 : *les premières démarches de structuration par la puissance centrale d'un embryon de service de sécurité civile, et ce autour d'un outil dont la découverte constitua un tournant : la pompe à incendie.* » Les garde-pompes ont été créés en 1716 et constitués en compagnies en 1722.

Le **principe de gratuité des secours**, toujours au fondement de notre modèle contemporain, a été posé par une ordonnance du 11 mars 1733 du roi Louis XV.

Une première **garde nationale** a été créée en 1789, pendant la Révolution française, et placée sous l'autorité des communes l'année suivante

Dissoute par Charles X, la garde nationale a été reconstituée par la loi du 22 mars 1831 portant la création de **corps communaux de sapeurs-pompiers**, comptant alors 55 000 effectifs. À Paris, la BSPP a été créée en 1811, en réaction à l'incendie de l'ambassade d'Autriche l'année précédente, et placée sous l'autorité du préfet de police. Lors de la dissolution de la garde nationale, par la loi du 25 août 1871, le corps des sapeurs-pompiers fut le seul à être maintenu.

En 1952, les **premiers plans ORSEC** (pour « organisation des secours ») ont été mis en place, avant que le décret du 20 mai 1955 intervienne pour donner une existence administrative aux **services départementaux de protection contre les incendies**.

Rappel des lois récentes de structuration :

L.96-369 (départementalisation) De l'aveu de nombreuses personnes entendues, **cette départementalisation a renforcé leur efficacité**

L.2004-811 (modernisation de la sécurité) pose pour principe que la sécurité civile est l'affaire de tous, en prévoyant des dispositions relatives à **la sensibilisation des populations**, à l'apprentissage généralisé des gestes de secours, ainsi qu'à une redéfinition du rôle des associations agréées de sécurité civile.

Confirmant la départementalisation des SIS, la loi crée une **Conférence nationale des services d'incendie et de secours**

L.2021-1520 (dite MATRAS) un certain nombre de décrets d'application ne soient pas encore pris, notamment ceux liés à l'expérimentation zonale de la création d'un numéro unique d'appel d'urgence et à la reconnaissance des SIS comme stages de terrain pour les étudiants en santé.

L.2023-22 (LOMPI) + 15 milliards (combien pour les SDIS ?..) en attirant son attention sur la nécessité de respecter le calendrier annoncé de renouvellement et de renforcement de la flotte d'avions bombardiers d'eau.

Le plan gouvernemental d'économie de 10 milliards d'euros touche le budget de renouvellement des avions bombardiers d'eau.

L.2023-580 (visant à renforcer la prévention et la lutte contre l'intensification et l'extension du risque incendie) un ensemble de mesures, notamment financières, en faveur des SDIS : exonération de la taxe intérieure sur les produits énergétiques (TICPE) pour les carburants utilisés par les véhicules opérationnels et de surveillance des SDIS ; exonération de malus écologique pour tous les véhicules ; expérimentation jusqu'à 2026 d'une réduction de cotisations patronales pour les entreprises et administrations en contrepartie de la disponibilité de leurs employés et agents exerçant en tant que sapeurs-pompiers volontaires ; pour les étudiants sapeurs-pompiers, droit à l'aménagement de leurs études et protection contre les sanctions du fait d'absences liées à leur activité de pompier.

La loi prévoit également **plusieurs avancées en matière de sécurité civile**, telles que l'élaboration d'une stratégie nationale contre les feux de forêt d'ici juillet 2024, [...] financer la reconstitution de forêts plus résilientes

P63 : Les normes relatives à la sécurité civile devraient, par ailleurs, faire l'objet d'**une meilleure harmonisation à l'échelle européenne**. Ainsi que l'a rappelé M. Laurent Alfonso au cours de son audition, il paraît essentiel de « travailler à l'harmonisation des modèles [nationaux], afin de les rendre plus interopérables.



Nos stratégies nationales doivent également intégrer le mécanisme européen,

P64 : une addition de normes nationales complexes, que les élus éprouvent des difficultés à s'approprier.

11

P65 : Les travaux de la mission d'information ont mis en lumière qu'il existe une forme de **continuité entre les différentes missions assignées à notre sécurité civile, depuis la prévention sous toutes ses formes** (développement d'une « culture de la résilience », prévention des risques, anticipation) (A) **jusqu'à l'« après-crise »** (Rextex, reconstruction, soutien aux victimes, indemnisations) (C), **en passant par la gestion de crise elle-même**, qui implique une multiplicité d'acteurs (B)

la nécessité d'améliorer la gestion interministérielle de la sécurité civile.

P67 : les différents types de menaces et de risques majeurs (1) peuvent être ainsi définis détails

C'est à ces différents risques et menaces, variables d'un territoire à l'autre, que l'ensemble de la population doit être préparée, dans le cadre de la diffusion d'une véritable « culture du risque ».

P70 : Le plan d'action ministériel constate les carences de la diffusion en France de la « culture du risque », déplorant le fait que « si de nombreux dispositifs réglementaires existent », ils proposent « une approche diffuse du risque sans permettre à chaque citoyen d'appréhender son exposition individuelle au risque ».

Illustrant cette carence, le plan rappelle qu'en 2019, un Français sur trois ignore s'il vit à proximité d'un site industriel classé Seveso (voir II A 2 du présent rapport) et les trois quarts des personnes interrogées ne savent pas comment agir en cas d'accident.

P71 : La journée internationale pour la réduction des risques de catastrophes

Instituée par la résolution de l'Assemblée générale des Nations Unies A/RES/44/236 du 22 décembre 1989, la Journée internationale de la prévention des risques de catastrophes était initialement fixée le deuxième mercredi d'octobre.

Recommandation n° 13 : Encourager l'appropriation par l'ensemble des acteurs locaux de la « Journée nationale de la résilience » et poursuivre le renforcement des moyens et des initiatives mis en œuvre dans ce cadre afin de toucher tous les publics.

Recommandation n° 14 : Promouvoir, dans le cadre de la « Journée nationale de la résilience », la préparation par les particuliers d'un plan familial de mise en sûreté (PFMS).

P74 : Recommandation n° 15 : Renforcer les partenariats des autorités avec les grands médias généralistes et locaux, afin de favoriser l'acculturation aux risques et la diffusion dans l'ensemble de la population des bonnes pratiques en cas de crise.

La création d'une structure unique chargée de promouvoir la culture de la résilience, un projet qui reste à concrétiser.

La DGSCGC, mais aussi les ministères de l'Éducation, de l'agriculture ou encore des outre-mer, qui interviennent chacun dans leur champ de compétence sur ce sujet.

P75 : le programme des cadets de la sécurité civile, qui forme les élèves à la prévention et favorise la culture de la sécurité civile [...]. Il compte 370 classes, soit un peu plus de 6 000 élèves, dont 20 % en éducation prioritaire.

Les SDIS jouent également un rôle essentiel dans la diffusion de la culture du risque, en s'engageant dans des actions d'éducation des populations et d'information sur les risques, qui prennent notamment la forme



d'initiations aux gestes qui sauvent, d'interventions dans le cadre scolaire ou celui du service national universel et d'actions de sensibilisation au risque incendie.

12 Votre rapporteur estime qu'une plus grande coordination permettrait de renforcer cette dimension essentielle du modèle français de résilience, qui souffre aujourd'hui d'une forme d'éparpillement.

Recommandation n° 16 : Conformément au plan ministériel d'action « Tous résilients face au risque », mettre en place une structure chargée de la diffusion de la culture de la résilience.

la nécessité de « s'entraîner à faire face à l'imprévisible »

Recommandation n° 17 : Renforcer la culture de la résilience en la fondant davantage sur des exercices de simulation de crise et des entraînements pratiques impliquant l'ensemble des publics.

P78 : Recommandation n° 18 : Encourager le développement d'une culture territoriale de la résilience, fondée sur la mémoire des événements passés.

P79 : régime des installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE) instauré en 1976
le dispositif a été complété en 2003 par la création des plans de prévention des risques technologiques (PPRt).
[...] en particulier ceux dits « Seveso seuil haut ».

Détails

INSTALLATIONS AGRICOLES ET INDUSTRIELLES RELEVANT DU RÉGIME ICPE ET SOUMISES À L'ÉTABLISSEMENT DE PPRt EN 2021

Catégorie	Nombre
ICPE – déclaration	env. 450 000
ICPE – enregistrement et autorisation	env. 45 000
dont Seveso	1 302
dont Seveso seuil haut	691
PPRt	375*

Note : certains PPRt peuvent regrouper plusieurs risques interdépendants, par exemple le PPRt de la « vallée de la chimie », au sud de la métropole de Lyon.

Source : rapport de la Cour des comptes précité (juin 2023)

Recommandation n° 19 : Dans le cadre de la politique de prévention du risque technologique, et sans remettre en question la priorité accordée au contrôle des installations les plus dangereuses (régimes E, A et S selon la nomenclature ICPE), assurer également un contrôle effectif des installations soumises à déclaration (régimes D et DC).

P83 : Le fonds de prévention des risques naturels majeurs, dit « Fonds Barnier »

En 2023, les ressources du fonds ont été maintenues au niveau de 205 millions d'euros.

La loi de finances pour 2024 a prévu un niveau de ressources accru, à 225 millions d'euros pour cette année.



RISQUES NATURELS IDENTIFIÉS PAR LES DDRM NON COUVERTS PAR UN PLAN DE PRÉVENTION APPROUVÉ (2021)

Type de risque	Communes concernées (DDRM)	Communes couvertes par un PPRn	Taux de couverture
Inondation	28 734	9 492	33 %
Mouvement de terrain	31 939	2 912	9,1 %
<i>dont retrait-gonflement des argiles</i>	9 723	794	8,2 %
<i>dont cavités</i>	6 676	180	2,7 %
Avalanche	626	318	51 %
Feu de forêt	6 870	191	3 %
Séisme	20 758	169	0,8 %
Éruption volcanique	68	44	65 %
Total	88 995	13 126	15 %
Hors séismes, argiles (voir ci-après)	58 514	12 163	21 %

Source : rapport précité de la Cour des comptes (juin 2023)

P85 : Recommandation n° 20 : Améliorer nettement le taux de couverture par les plans de prévention des risques naturels (PPRn) de toutes les communes exposées, en invitant les préfetures à fixer chaque année un objectif indicatif annuel de progression de ce taux pour les différents risques naturels, et en fournissant une assistance technique accrue aux communes concernées.

Le rôle des préventionnistes des SIS dans les commissions de sécurité et d'accessibilité

Les préventionnistes des SIS jouent un rôle central au sein des quelque 2 300 commissions de sécurité et d'accessibilité (2) existant actuellement. Le préventionniste sapeur-pompier est, en effet, le principal conseiller de l'autorité de police administrative qui préside la commission

Le nombre total d'établissements recevant du public (ERP) atteint aujourd'hui 650 000, en progression de 10 % sur la période 2012-2021, et 200 000 établissements nécessitent une attention particulière – il s'agit des ERP dits « du premier groupe » – justifiant des visites de contrôle dont la périodicité est respectée dans 90 % des cas. Les commissions réalisent annuellement plus de 60 000 visites d'établissements, mettant au jour des anomalies de sécurité qui entraînent des avis défavorables dans près de 15 % des dossiers.



ORGANISATION SIMPLIFIÉE DE LA GESTION MINISTÉRIELLE DES RISQUES



Source : Cour des comptes, La gestion publique des risques, juin 2023.

14

P87 : RÉPARTITION DES RESPONSABILITÉS DE L'ÉVALUATION DES PRINCIPAUX RISQUES ET MENACES détails

P88 : La sécurité civile incombe aujourd'hui, pour l'essentiel, au ministère de l'Intérieur et des outre-mer et, plus particulièrement, à la direction générale de la sécurité civile et de la gestion des crises (DGSCGC). Toutefois, le Secrétariat général de la défense et de la sécurité nationale (SGDSN), qui est placé auprès du Premier ministre, joue un rôle surplombant en matière d'anticipation et de gestion des crises.

P89 : La sécurité dans le cadre des Jeux olympiques 2024 : un défi interministériel

P90 : ne pas éluder la question de la création d'un secrétariat d'État à la sécurité civile (ou d'une structure interministérielle dédiée pouvant jouer un rôle équivalent), englobant l'ensemble des dimensions

d'une autorité interministérielle unique, placée auprès du Premier ministre et chargée de la sécurité civile, qui permettrait de moderniser le modèle français en assurant sa cohérence (voir I B 2).

P91 : Au coeur de la crise, un couple maire-préfet efficace, mais parfois concurrencé par d'autres acteurs institutionnels

Recommandation n° 21 : Explorer la possibilité de donner aux autorités locales le droit de procéder à l'évacuation obligatoire des habitants, en cas de risque pour leur sécurité.

P93 : Le plan ORSEC (Organisation de la réponse de sécurité civile)

souligner l'importance de maintenir le fonctionnement actuel du couple maire-préfet, qui a fait ses preuves en matière de gestion de crise

P94 : La loi dite « Matras » a institué la possibilité de réaliser des plans intercommunaux de sauvegarde. Ces outils, complémentaires de ceux des communes, permettent d'organiser la solidarité à l'échelle de l'intercommunalité en cas de crise.



Les **départements**, bien qu'ils financent largement les SDIS, doivent également éviter de s'impliquer directement dans le pilotage de la gestion des crises, et inscrire leur action dans cette **logique d'accompagnement matériel ou logistique**, qui peut s'avérer très utile en pratique.

15

P96 : L'organisation générale des sapeurs-pompiers

Les sapeurs-pompiers occupent une place centrale dans le cadre de la gestion de crise, quelle qu'en soit la nature

P97 : Le rôle central des sapeurs-pompiers : de soldats du feu à soldats des crises

Les sapeurs-pompiers assument des missions diversifiées, qui ne se limitent pas à la lutte contre les incendies

P98 : La marche générale des opérations **détails**

en tirer des enseignements, les sapeurs-pompiers jouent un rôle opérationnel central, de leur participation aux différents organes de pilotage (COD, PCO) aux opérations de sauvetage et de lutte contre le sinistre sur le terrain. De manière plus générale, une évolution des missions des sapeurs-pompiers est à l'oeuvre, avec une **activité globale accrue depuis la départementalisation**, une tendance baissière en matière d'interventions contre les incendies mais en forte hausse en ce qui concerne le secours à la personne

En pondérant le nombre d'interventions par la charge de celles-ci en hommes engagés à l'heure dans la mission, on obtient un tableau plus complet de la répartition de leurs activités : **la lutte contre les incendies sollicitait 13 % des effectifs en 2021** (contre 20 % en 2002) tandis que le **secours à la personne correspondait à 66 % des effectifs** (contre 43 % en 2002).

P99 : les crises récentes témoignent du fait que, face à des événements majeurs, les moyens dont disposent les sapeurs-pompiers doivent encore être adaptés et renforcés.

il paraît donc **essentiel de poursuivre cette modernisation tant des équipements dont disposent les sapeurs-pompiers que de leur formation** (voir III du présent rapport).

Recommandation n° 22 : Lutter contre les « sur-sollicitations » des SDIS en procédant à une évaluation régulière de la loi « Matras » et de la réforme des transports sanitaires afin de réduire les carences ambulancières.

La fermeture régulière de structures hospitalières et le phénomène de saturation des urgences entraînent des **augmentations du temps de transport et d'attente des sapeurs-pompiers** qui doivent être réduits. Il pourrait être fructueux, dans cette perspective, d'intégrer davantage les représentants des SDIS dans les conférences régionales de santé, les conseils de surveillance des agences régionales de santé (ARS)

Recommandation n° 23 : Intégrer davantage les représentants des SDIS dans les instances de gouvernance hospitalière et celles qui déterminent les politiques publiques en matière de santé (conférences régionales de santé, conseil de surveillance des ARS et conseil national de l'urgence hospitalière), afin d'améliorer la prise en compte des problématiques rencontrées par les sapeurs-pompiers notamment dans l'organisation du secours à personnes.

incendies domestiques, à l'origine de 460 décès et 10 000 blessés et brûlés par an, invite à la mise en oeuvre de nouvelles campagnes nationales d'information du public sur la prévention de ces risques

Recommandation n° 24 : Initier de nouvelles campagnes d'information du public relatives aux accidents domestiques et, en particulier, à l'équipement des logements en détecteurs de fumée, obligatoires depuis 2015.

P101 : Une gestion de crise qui repose grandement sur des bénévoles et des volontaires dont l'intervention doit être valorisée



Les bénévoles, engagés notamment dans la défense de la forêt contre les incendies (DFCI), ainsi que les chasseurs, ont proposé d'accompagner les pompiers venant d'autres régions afin de les faire bénéficier de leur connaissance du territoire. Si on les avait autorisés à le faire, cela aurait peut-être permis d'éviter que des véhicules ne se trouvent embourbés dans des terrains marécageux des Landes. Il faut réfléchir à la possibilité de permettre à ces personnes d'embarquer avec un équipage ».

Les auditions ont également démontré que les associations de sécurité civile pouvaient être sous-employées, notamment du fait de la méconnaissance de certaines d'entre elles par l'autorité préfectorale.

P103 : Recommandation n° 25 : Prévoir l'organisation annuelle d'une réunion entre les associations agréées de sécurité civile et les services préfectoraux, afin d'effectuer un bilan des activités de ces associations, de tirer pleinement les conséquences de leur implication dans le cadre de retours d'expérience (Retex) sur les crises survenues au cours de l'année et de favoriser la bonne connaissance de ces acteurs par l'autorité préfectorale.

Les **réserves communales de sécurité civile** que votre rapporteur a souhaité valoriser en déposant une proposition de loi (3), constituent une réponse intéressante à cet enjeu. Elles sont régies par les articles L. 724-1 à L. 724-13 du code de la sécurité intérieure. **Insuffisamment développées pour l'heure, ces réserves communales présentent, lorsqu'elles existent, une utilité reconnue par de nombreux acteurs.**

La proposition présentée dans le cadre d'une niche parlementaire a été victime d'un règlement de comptes politique.

« Il existe 639 [réserves communales de sécurité civile] : c'est bien, mais ce n'est clairement pas suffisant. Bien que les réserves communales de sécurité civile aient un fondement juridique, leur création est laissée à la libre initiative des élus.

P104 : Recommandation n° 26 : Simplifier les démarches administratives, notamment liées à la réquisition des associations agréées de protection civile, afin de sécuriser leur action en période de crise

l'action des bénévoles et des volontaires dans un contexte de crise, qu'elle s'inscrive dans un cadre associatif ou spontané et individuel, doit faire l'objet d'une **plus grande valorisation**.

nécessité de **davantage formaliser le suivi des victimes, des familles de victimes mais également des intervenants** – sapeurs-pompiers ou volontaires des associations de sécurité civile notamment – dans la période qui suit la crise, y compris sur le long terme.

Recommandation n° 27 : Encourager les pouvoirs publics à mettre plus systématiquement en valeur l'action des associations de sécurité civile dans le cadre de la gestion de crise, en les associant par exemple aux délégations officielles lors de visites gouvernementales ou cérémonies organisées par l'État sur des thématiques liées à la sécurité civile.

Recommandation n° 28 : Formaliser davantage le suivi des victimes et des familles de victimes dans la période succédant à la crise, en valorisant l'action des associations dans ce domaine.

Recommandation n° 29 : Renforcer l'accompagnement psychologique des acteurs de la sécurité civile dans le prolongement des interventions les plus susceptibles d'être traumatisantes, ainsi que leur sensibilisation aux risques psychologiques auxquels sont exposées les victimes.

P107 : Le rôle de la sécurité civile dans les efforts de reconstruction



P109 : La reconstruction après une catastrophe constitue ainsi une phase méconnue de la gestion des catastrophes naturelles. Elle doit faire l'objet d'une plus grande prise en compte, d'une sensibilisation de l'ensemble des publics et d'un dialogue plus structuré entre les pouvoirs publics et les habitants, afin d'améliorer la résilience des territoires et d'en réduire les vulnérabilités.

2. Les retours d'expérience : une pratique riche d'enseignements pour l'avenir

P111 : L'imprévisibilité qui accompagne nécessairement la gestion de crise sur le terrain rend la pratique du Retex absolument nécessaire.

les Retex sont trop fréquemment réalisés en « silo », ne rendant finalement compte que d'une partie de l'expérience.

Votre rapporteur encourage donc le développement d'une pratique du Retex plus systématique, plus encadrée méthodologiquement et plus interministérielle,

Recommandation n° 30 : Systématiser la pratique du « retour d'expérience » (Retex), en promouvant une méthodologie interministérielle permettant d'appréhender les grandes crises transversales dans toutes leurs dimensions et de mieux prendre en compte la parole des citoyens, victimes ou témoins.

P113 : La mission catastrophe naturelle instruit entre 6 000 et 8 000 demandes de reconnaissance communale par an depuis 2018.

P114 : Des risques faisant exception aux critères d'assurabilité

Historiquement, certains risques, dont ceux de catastrophes naturelles ou de graves accidents industriels, font exception à ces critères du fait de leur très forte amplitude ou très large emprise géographique.

Certains risques extrêmes ne pouvant être assurés même dans le cadre de ces mesures, l'État a rendu certaines assurances obligatoires et a accordé une garantie publique, c'est-à-dire une « assurance en dernier ressort », aux organismes de réassurance, rôle joué par la CCR.

d'engager une réflexion sur l'avenir du modèle assurantiel français, en accentuant l'investissement dans la prévention des risques,

Recommandation n° 31 : Accélérer la réflexion globale et interministérielle, impliquant les services de l'État et le secteur des assurances, sur l'avenir du système assurantiel français face aux risques systémiques, en mettant l'accent sur la nécessité de renforcer l'investissement dans les démarches de prévention des risques et en établissant des indicateurs financiers communs, appuyés sur les données assurantielles, permettant de définir la « valeur du sauvé ».

Recommandation n° 32 : Expertiser les modalités de mise en place d'un fonds budgétaire alimenté par le secteur des assurances et prenant notamment en compte la valeur du sauvé, afin de moderniser le financement des SDIS et de mieux prendre en compte les externalités positives de leur action.

P116 : III. DES DÉFIS MAJEURS DOIVENT ÊTRE RELEVÉS, AVEC LA MOBILISATION DE L'ÉTAT ET DE TOUTE LA SOCIÉTÉ, POUR CONSOLIDER NOTRE MODÈLE DE PROTECTION ET DE SÉCURITÉ CIVILES



Le modèle français de protection et de sécurité civiles, en dépit de son organisation généralement perçue comme efficace grâce notamment à la mobilisation et la complémentarité des forces mobilisées, est toutefois confronté à de multiples défis majeurs, au premier rang desquels les tensions créées par la nette augmentation des risques naturels, elle-même favorisée par un dérèglement climatique dont les effets sont de plus en plus sensibles.

Détails des différents risques, industriels, sanitaires, sécuritaires, etc...

P118 : *Devant la multiplication des risques liés au changement climatique, « nous devons collectivement nous habituer à voir l'exception devenir la norme »*

P119 :

CARTE DE SYNTHÈSE DE L'ÉVOLUTION DES RISQUES SOUS L'EFFET DU CHANGEMENT CLIMATIQUE



Source : DGSCGC, Adaptation de la sécurité civile face aux défis climatiques à l'horizon 2050.

le risque incendie est, selon les projections climatiques, **appelé à s'intensifier sur l'ensemble du territoire métropolitain.** En 2022, 6 870 communes sont exposées aux risques de feux de forêt.

P120 : Une intensification du risque, avec une hausse de 80 % des surfaces brûlées d'ici 2050 ;

- Une extension géographique, puisque près de 50 % des forêts pourraient être concernées par un risque incendie élevé, contre seulement, un tiers en 2010.
- Une extension temporelle, prenant la forme d'une multiplication par trois de la durée de la période de risque incendie élevé. 3 mois contre 1,5mois aujourd'hui dans l'ère méditerranéenne en 2055.
- Le développement d'incendies de végétation ou de terres agricoles (feux de friches).

L'assèchement des sols et des végétations, la multiplication des épisodes parasites ainsi que la raréfaction de la ressource en eau contribuent également à l'inflammabilité des zones forestières et rurales, ainsi qu'à la réduction de la capacité d'écopage pour les canadais.

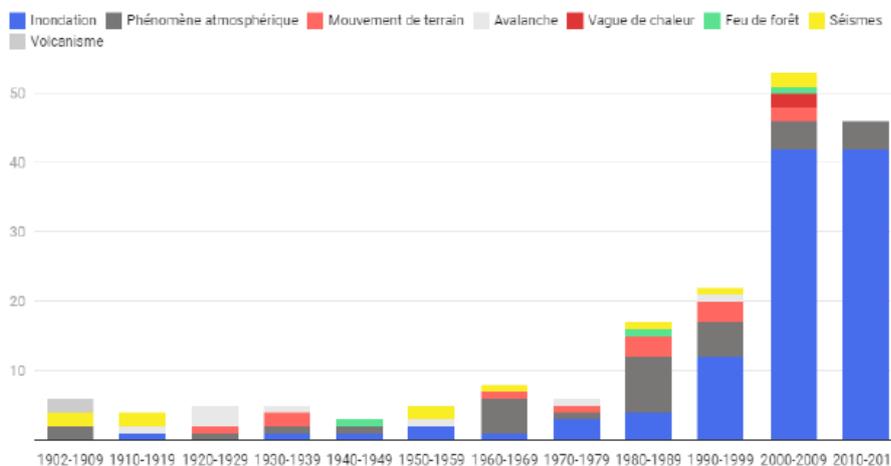
P121 : ii. Le risque inondation



Selon les dernières estimations disponibles, 18,5 millions d'habitants et 23 000 communes sont sujets aux risques d'inondation par submersion marine ou par débordement des cours d'eau (2). Le nombre d'inondations a plus que doublé en vingt ans, et représente aujourd'hui 56 % des catastrophes naturelles reconnues par l'État.

NOMBRE D'ÉVÉNEMENTS DOMMAGEABLES RECENSÉS EN FRANCE

Source : MTES, DGPR et SRNH



Note : les phénomènes atmosphériques ressemblent les ouragans, cyclones et tempêtes

dans les régions de Bretagne, de Normandie et du Nord, où le nombre d'inondations pourrait connaître une augmentation de l'ordre de 50 à 75 % d'ici 2050.

P123 : Météo-France relève trois fois plus de **vagues de chaleur** sur les trente-cinq dernières années que sur les trente-cinq précédentes. Selon les scénarii de réchauffement planétaire les plus pessimistes, un événement extrême qui ne survenait qu'une fois tous les dix ans dans les années 1900 pourrait se produire 6 à 9 fois par décennie à partir de 2050, avec une intensité supérieure de 2,6 à 5,1 degrés de plus qu'au XXème siècle.

la hausse tendancielle des températures pourrait engendrer une dégradation des infrastructures et du matériel. L'organisation même des effectifs de secours pourrait être affectée, le modèle actuel ne permettant plus d'offrir des conditions matérielles et sécuritaires suffisantes à la protection des sapeurs-pompiers, et les techniques opérationnelles étant dépassées.

la nécessité d'envisager le faible accès à la ressource en eau, y compris dans la lutte contre les incendies, dans les décennies à venir.

P124 : La DGSCGC identifie deux principales conséquences pour la sécurité civile :

- **une modification de la doctrine des acteurs de sécurité civile afin de tenir compte des évolutions des infrastructures et des réseaux** (enterrement d'infrastructures, adaptation des centrales nucléaires, modification de la production énergétique) ;
- **un risque de rupture capacitaire**, du fait de l'allongement de la durée des missions, de la diversification des attentes et du risque de simultanéité des crises.

Le danger, pour les décideurs en matière de sécurité civile, serait alors de ne se préparer qu'à répondre mieux, et plus rapidement, aux scénarios connus, plutôt que de préparer une réponse à l'inconnu »



P125 : Le bouleversement climatique modifie donc la nature des crises sanitaires, leur fréquence et leur ampleur

P126 : Le dispositif dit « Orsan » Le schéma d'organisation de la réponse sanitaire (Orsan) constitue le dispositif unique permettant de prévoir la mobilisation du système de santé, quelle que soit la situation de crise rencontrée.

notre modèle de sécurité civile a d'ores et déjà entamé sa transformation, en renforçant ses dispositifs d'anticipation et d'adaptation. Ces derniers doivent permettre de mieux détecter la survenance de crises en captant les signaux faibles, mais également d'être en mesure de rendre les territoires exposés et les acteurs de la sécurité civile mobilisés plus résilients face à ces nouveaux aléas.

P127 : i. Le rôle de la DGPR

Créée le 11 janvier 1994, la direction générale de la prévention des risques (DGPR) a pour mission d'identifier et de quantifier l'ensemble des risques pour mener les politiques de prévention adaptées et renforcer la résilience du territoire (voir II A 2).

EXTRAIT DE LA FEUILLE DE ROUTE POUR LES RISQUES INDUITS PAR LE RUISSELLEMENT – DÉTAIL DES ACTIONS STRATÉGIQUES PRIORITAIRES

Pilotage de l'action	Intitulé de l'action	Échéance prévisionnelle
INRAE et Météo-France	Évaluation des outils d'avertissement existants, Vigicrues Flash et APIC, pour les ruissellements et l'amélioration de la vigilance pluie-inondation, par une meilleure prise en compte de la sensibilité des territoires aux ruissellements.	2023
Université Gustave Eiffel	Développement et test de méthodes de prévision immédiate des ruissellements et crues soudaines (programme ANR PICS notamment).	2022
CEREMA et CSTB	Analyse détaillée, en concertation avec les compagnies d'assurances, de la nature et de l'origine des sinistres « ruissellements », notamment les sinistres situés hors des emprises de débordement de cours d'eau ou thalwegs, afin de pouvoir tester et contrôler les outils de cartographie et d'analyse.	2025
CEREMA et IGN	Évaluation des performances et des limites des outils de cartographie de l'aléa de ruissellements, mise en valeur de l'intérêt des données MNT Lidar et rédaction d'un guide méthodologique sur la cartographie.	2023 (évaluation) 2021-2025 (Lidar)
CEREMA	La rédaction d'un guide sur les aménagements pour la gestion du risque ruissellements, y compris les mesures d'aménagement du territoire et de réduction de vulnérabilité, ainsi que sur les mesures prévues dans les PPR.	2022

P129 : Les activités de Météo-France visent en premier lieu à assurer la sécurité météorologique, notamment en informant les autorités et les citoyens sur les phénomènes météorologiques dangereux, en particulier grâce à la carte de vigilance et en apportant un soutien aux services de l'État

P130 : L'Institut national de l'information géographique et forestière (IGN) concourt à l'adaptation et à l'anticipation des acteurs de la sécurité civile face aux risques climatiques, en produisant des données et des analyses sur les incendies de forêt, ainsi que des cartes portant sur les obligations légales de débroussaillage. Grâce à ces outils, il peut connaître la composition d'une forêt afin d'anticiper le risque et la forme de la propagation d'un incendie.

Sur le risque d'inondations, l'IGN élabore des modélisations numériques de terrain permettant une connaissance fine de la topographie, afin de simuler et d'anticiper les effets de l'augmentation soudaine des volumes d'eau.

P131 : loi n° 2021-1520 du 25 novembre 2021 visant à consolider notre modèle de sécurité civile et valoriser le volontariat des sapeurs-pompiers et les sapeurs-pompiers professionnels. Ainsi, cette loi a élargi l'obligation de réaliser des plans communaux de sauvegarde (PCS) à toutes les communes présentant au moins un risque majeur, en y incluant désormais les risques technologiques, ainsi que de nouveaux risques naturels (risques forestiers, volcaniques ou cycloniques). En parallèle, le maire de la commune se doit désormais de « communiquer à la population, par tout moyen approprié,



P133 : Recommandation n° 33 : Inclure dans la dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR) une ligne budgétaire dédiée au financement des plans communaux de sauvegarde.

l'entretien des cours d'eau, dont la responsabilité relève théoriquement du propriétaire ou de l'exploitant, mais auxquels les communes ne peuvent se substituer en cas de manquement, comme cela est possible pour les OLD, à moins qu'elles n'obtiennent une déclaration d'intérêt général – ce qui peut prendre jusqu'à six mois.

Les coûts de traitement et de stockage des sédiments des cours d'eau sont également extrêmement pénalisants pour les communes, qui se voient contraintes de réaliser un curage de cours d'eau après une crue majeure ou une grave intempérie. Ces procédures nécessitent en outre des études de protection de la biodiversité, qui peuvent s'étaler sur plus de trois années.

P134 : Recommandation n° 34 : Procéder à une nouvelle simplification des procédures permettant aux collectivités locales de se substituer aux propriétaires pour l'entretien des cours d'eau lorsque celui-ci est négligé ou n'est pas réalisé.

a. L'adaptation des moyens matériels et humains pour répondre à la crise

150 millions d'euros sont mobilisés pour l'acquisition de près de 1 100 camions-citernes feux de forêt (CCF)

- le **doublement du nombre de colonnes de renfort**
- la **création d'une quatrième unité d'instruction et d'intervention de la sécurité civile (UIISC)**
- la **location de moyens aériens supplémentaires.**

en 2023, les départs de feux ont été plus nombreux qu'en 2022, mais 14 000 hectares seulement ont brûlé.

Cette flotte passera ainsi de trente-six à quarante machines d'ici 2028. Indépendamment de la Lopmi, la DGSCGC a également engagé le renouvellement de ses avions, en achetant huit appareils Dash 8-Q400 MR, livrés entre 2019 et juin 2023. Par ailleurs, l'acquisition de quatre Canadairs DHC515 neufs est en cours, mais les livraisons n'interviendront pas avant 2028 au mieux, pour le premier appareil. En outre, concernant la flotte d'hélicoptères, quatre appareils H145, également dotés d'une capacité de lutte contre les incendies de dernière génération, ont été acquis auprès d'Airbus Helicopters grâce au plan de relance, et réceptionnés entre 2021 et 2022. Un marché d'acquisition de trente-six hélicoptères supplémentaires sera notifié en fin 2023, avec trois premières livraisons prévues fin 2024, puis huit par an jusqu'en 2029.

Par ailleurs, la gestion de crise sera améliorée par la modernisation des systèmes d'information grâce au projet NexSIS 18-112,

P136 : Bilan de la campagne « feux de forêt » pour 2023 Détails

La flotte nationale de 20 avions bombardiers d'eau (12 Canadairs et 8 Dash) a été renforcée de 5 avions (1 Dash et 4 Air-Tractor) et 10 hélicoptères (6 lourds et 4 légers) supplémentaires. Ce dispositif opérationnel a été engagé sur 130 chantiers en appui des moyens départementaux entre les mois de juin et de septembre.

Les avions ont effectué plus de 1 700 largages au cours de 1 460 heures de vol, tandis que les hélicoptères ont procédé à 1 500 largages en 430 heures de vol. Le nombre d'heures de vol et de largage de la flotte nationale d'avions bombardiers d'eau est très

en dessous de celui de 2022 (plus de 8 000 largages et 3 700 heures de vol), mais sensiblement identique à la moyenne des dix dernières années (2011/2021).



Le Mécanisme de protection civile de l'Union (MPCU), créé en 2001 et piloté par la Commission européenne, a pour objectif de **renforcer la coopération entre les autorités nationales de protection civile des différents pays européens.**

22

P138 : Le renforcement des moyens du MPCU

Le budget du MPCU – et, en particulier, celui de sa composante RescEU – a connu une nette augmentation, passant de 574,02 millions d'euros pour la période 2014-2020 (toutes lignes confondues) à 3,8 milliards d'euros pour 2021-2027 (dont 1 263 millions

d'euros de ressources prévues dans le cadre financier pluriannuel et 2 565 millions d'euros provenant de l'instrument de l'Union européenne pour la relance). [...] complétée par les contributions des pays tiers participant. Tout en prévoyant des marges de flexibilité en cas de besoin urgent, le règlement applicable à ce programme fixe un pourcentage de fonds à allouer par types d'actions

- la prévention : plus ou moins 5 % de l'enveloppe du programme ;
- la préparation : plus ou moins 85 % de l'enveloppe ;
- la réaction : plus ou moins 10 % de l'enveloppe.

La DGSCGC travaille actuellement en *consortium* avec sept autres pays, sur l'acquisition d'un **hôpital de campagne**

P140 : La France a bénéficié, dans ce cadre, du renfort de 361 pompiers européens lors des incendies de l'été 2022 en Gironde.

Un rapport d'information de la commission des affaires européennes de l'Assemblée nationale consacré à la protection civile européenne, publié le 18 janvier 2022, regrettait cependant que **la France, bien qu'elle participe résolument au MPCU, ne le sollicite néanmoins pas suffisamment.**

P141 : Transformer la base aérienne de Nîmes-Garons en pôle européen de sécurité civile

essentiel de renforcer **la coordination opérationnelle à l'échelle européenne.**

Recommandation n° 35 : Renforcer le Mécanisme de protection civile de l'Union (MPCU), notamment par la création d'une force européenne composée de personnels permanents se consacrant à la coordination opérationnelle des interventions, par l'augmentation des exercices de simulations transfrontaliers et l'élaboration d'un schéma européen d'analyse et de couverture des risques, ainsi que par l'accroissement des moyens consacrés à RescUE.

P142 : B. LE DÉFI CAPACITAIRE : ASSURER À LA SÉCURITÉ CIVILE DE DEMAIN LES MOYENS DE REMPLIR SES MISSIONS

1. Les difficultés de fidélisation, voire de recrutement des sapeurs-pompiers

a. Des difficultés d'attractivité et de fidélisation qui nuisent aux recrutements des services d'incendie et de secours (SIS) et à leur fonctionnement

une explication souvent avancée par les personnes auditionnées tient au **décalage entre l'image collective que l'on se fait souvent du pompier et la réalité des missions qu'il remplit**

P143 : ceux qui partent ne sont pas les jeunes sapeurs-pompiers qui viennent de rejoindre nos rangs, mais ceux qui ont perdu le sens de leur travail

L'excès de missions de secours d'urgence aux personnes freine la disponibilité



P144 : un changement de mentalité entre les générations, car si les sapeurs-pompiers volontaires de [son] âge voient le volontariat comme une carrière, les jeunes le considèrent comme une activité temporaire.

Ces difficultés globales **ne semblent pas affecter uniquement les SIS**.[...] les associations agréées de sécurité civile (AASC) avec lesquelles travaille le bataillon rencontrent, elles aussi, de plus en plus de difficultés dans leurs recrutements.

Il devient impératif de concentrer nos efforts sur la fidélisation de nos bénévoles.

P145 : la BSPP souffre par ailleurs d'une difficulté qui lui semble propre. [...] « le recrutement et la fidélisation constituent deux préoccupations majeures pour la BSPP. Notre ambition est de recruter chaque année près de 1 200 jeunes, en raison du renouvellement élevé. **Bon nombre des jeunes qui rejoignent la BSPP n'y restent pas. Ils intègrent ensuite les corps de sapeurs-pompiers départementaux.**

Depuis deux ans, nous faisons face à un réel problème de recrutement. En 2022, nous n'avons recruté que 930 jeunes, au lieu des 1 000 attendus. Cette année, nous n'effectuerons que 1 050 recrutements, pour un objectif de 1 200. [...] en 2022, 800 jeunes ont passé [le concours de la BSPP], ce qui représente 10 % de l'effectif

Recommandation n° 36 : Mettre en place un cadre juridique et administratif permettant d'éviter que les sapeurs-pompiers recrutés au sein de la Brigade des sapeurs-pompiers de Paris (BSPP), pendant la durée de leur engagement au sein de celle-ci, rejoignent immédiatement un autre service d'incendie et de secours (SIS).

ii. Des difficultés qui compromettent le fonctionnement des SIS

En conséquence, le vivier de volontaires a diminué : au cours des trente dernières années, la France a ainsi perdu 30 000 SPV.

P147 : La Fédération estime ainsi que le nombre de SPP devrait être porté à 50 000 en 2027, tandis que celui des SPV devrait être porté à 250 000 dans trois ans.

La méconnaissance du métier de sapeur-pompier semble révéler, en creux, **un besoin de mieux communiquer sur l'étendue des missions qu'ils exercent.**

S'agissant des SPV, cette campagne pourrait, en particulier, **mettre en avant la possibilité d'un engagement différencié.**

Recommandation n° 37 : Engager une campagne de communication, sous l'égide de la direction générale de la sécurité civile et de la gestion des crises (DGSCGC) du ministère de l'Intérieur et des Outre-mer, en lien avec les autres ministères concernés, sur la réalité des métiers des sapeurs-pompiers volontaires et sur la possibilité d'un engagement différencié (faculté de n'exercer qu'une partie des activités habituelles).

Le manque de SPP conduit mécaniquement à **accroître la pression opérationnelle sur les SPV**, dont la disponibilité paraît pourtant moindre, voire **menacée par une évolution jurisprudentielle européenne et française récente.**

alors que nous n'avons plus assez de personnel pour assurer l'astreinte sur une commune ou un centre, d'envisager des gardes. Il faudrait alors autoriser les sapeurs-pompiers volontaires à y participer, ce qui soulève, autre problématique, le risque de voir le temps de garde être assimilé à du temps de travail

P149 : **Recommandation n° 38** : Promouvoir l'adoption d'une directive européenne permettant la protection du statut de sapeur-pompier volontaire et favorisant le volontariat ainsi que le bénévolat dans la sécurité civile.



Le rapport de l'IGA de décembre 2023 sur l'activité des SPV relève que la question du temps de travail « renvoie aux problématiques générales du fonctionnement des SIS, sur lesquelles il faut continuer à agir ». Ce rapport cite une série de problématiques pour lesquelles la mission d'information formule plusieurs recommandations :

24

Augmenter les effectifs de sapeurs-pompiers volontaires est nécessaire, mais représente des moyens – en formation ou en habillement notamment – alors que nos coûts, comme ceux de toute organisation, sont déjà en augmentation. » (1) La problématique du financement des SDIS fait l'objet d'un traitement à part (voir III B 2 b).

P151 : indemnisation des SPV

LA REVALORISATION DE LA NOUVELLE PRESTATION DE FIDÉLISATION ET DE RECONNAISSANCE

Années de service	Montants 2021	Montants 2022	Montants 2023
Au moins 15 ans	-	411,6	512,48
Au moins 20 ans	498,04	512,48	1 024,95
Au moins 25 ans	996,06	1 024,95	2 049,9
Au moins 30 ans	1 494,1	1 537,43	2 690,5
Au moins 35 ans	1 992,11	2 049,9	3 074,95

ÉVOLUTION DE L'INDEMNITÉ DE BASE DES SPV

	2021	2022	2023
Officier	12,15	12,58	12,96
Sous-officier	9,79	10,13	10,43
Caporal	8,67	8,97	9,24
Sapeur	8,08	8,36	8,61

En outre, le Gouvernement a procédé à d'importantes revalorisations de l'indemnité horaire des SPV (1).

la FNSPF a rappelé que ces augmentations demeurent inférieures à l'inflation, en contradiction avec la mesure n° 25 de l'engagement national pour le volontariat signé en 2013.

P152 : La simplification des modalités de recrutement

d'assouplir les tests de recrutement et de les uniformiser au niveau national

– l'adoption de nouvelles mesures législatives de soutien, à l'instar de la pérennisation et l'extension aux employeurs publics de SPV de l'exonération de charges patronales introduite par la récente loi incendie

P153 : Recommandation n° 39 : Élaborer une étude d'impact portant sur l'ensemble des mesures figurant dans le livre blanc de la Fédération nationale des sapeurs-pompiers de France (FNSPF) en faveur du volontariat, et communiquer celle-ci notamment aux représentants des élus, des sapeurs-pompiers et des employeurs.

ii. Prendre en compte les besoins des sapeurs-pompiers professionnels en termes de rémunération, de conditions de travail et de carrières

En matière de rémunération, les SPP ont bénéficié d'une nouvelle hausse du point d'indice à hauteur de 1,5 % au 1er juillet dernier, après une précédente hausse de 3,5 % intervenue en juillet 2022 ; ces hausses étant restées inférieures à l'augmentation des prix, elles ont conduit à une baisse de leur rémunération en termes réels. En outre, depuis l'entrée en vigueur de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2022, la part salariale de la surcotisation liée à la prime de feu des SPP (1) a été supprimée. Cette même prime avait d'ailleurs été revalorisée en 2020.

La FNSPF a fait part à la mission de plusieurs mesures complémentaires dont elle souhaiterait la mise en oeuvre. En particulier, dans le cadre de la réforme des retraites, elle préconise la suppression, pour la liquidation en pension de la prime de feu des SPP, de l'obligation de terminer son activité professionnelle sur un emploi de sapeur-pompier. Votre rapporteur avait défendu cette disposition par voie d'amendement lors des derniers débats parlementaires. En outre, dans le prolongement de cette réforme, elle souhaite le déplaçonnement de la



bonification du cinquième du temps de service et la création d'une sixième année de bonification en contrepartie de l'allongement des carrières.

les sapeurs-pompiers professionnels sont les seuls fonctionnaires de France à qui on impose un régime d'équivalences permettant à un employeur de les faire travailler pendant vingt-quatre heures d'affilée en ne leur décomptant que dix-sept heures de rémunération. Ce temps de travail de vingt-quatre heures n'est pas seulement

néfastes pour la santé des agents qui y sont soumis : il est aussi en totale contradiction avec tous les discours exaltant le pompier héroïque que nous entendons lors des commémorations de fin d'année, notamment à la Sainte-Barbe

Recommandation n° 40 : Mieux encadrer le double statut sapeur-pompier professionnel/volontaire (SPP/SPV) et éviter, en particulier, de l'utiliser pour contourner le plafond horaire annuel s'imposant aux employeurs des SPP, par exemple en distinguant clairement les fonctions occupées en qualité de SPP ou de SPV et en les séparant dans le temps et l'espace.

L'accompagnement du SPP à la fin de son activité constitue elle aussi un enjeu,

La concertation annoncée, au mois de mars dernier sur le réseau social X, par le ministre de l'Intérieur et des outre-mer à partir du mois d'avril, sous le nom de « Beauvau de la sécurité civile », doit aussi porter sur l'ensemble de ces aspects

Recommandation n° 41 : À l'occasion de la prochaine concertation annoncée sous l'égide du ministère de l'Intérieur, dégager des pistes d'amélioration en matière d'accompagnement des sapeurs-pompiers professionnels pendant leur carrière (notamment en termes de mobilité et d'évolution) ainsi qu'en fin de carrière.

la féminisation des effectifs, qui demeurent très majoritairement masculins. Il y a 48 204 femmes au sein des effectifs de SPP ou SPV ; la proportion de femmes ne dépasse donc pas 20 % au sein de l'ensemble des sapeurs-pompiers civils.

Le plan national en faveur du volontariat de 2019 traitait pour partie cette problématique, avec des résultats encourageants : **entre 2015 et 2020, les effectifs féminins de SPV ont crû de 9 730**, soit plus du double de l'évolution globale du nombre de recrutements sur cette même période, évolution qui constitue donc déjà un progrès appréciable, même si elle doit être poursuivie.

Le concours de SPP semble lui aussi constituer une difficulté particulière pour les femmes.

Tant qu'on ne se penchera pas sur les épreuves sportives du concours de caporal de sapeurs-pompiers professionnels, il restera difficile de recruter des femmes.

la ministre Dominique Faure a annoncé que la DGSCGC travaille actuellement à **un nouveau plan d'égalité professionnelle**, en lien avec les partenaires de la sécurité civile. Votre rapporteur souhaite que le contenu des épreuves des concours, notamment en matière sportive, soit examiné à cette occasion pour s'assurer que ceux-ci ne pénalisent pas le recrutement de femmes. Il sera attentif, d'une façon générale, à ce que des mesures concrètes et efficaces puissent être trouvées afin de poursuivre les efforts de féminisation des effectifs des sapeurs-pompiers.

Recommandation n° 42 : Procéder, dans le cadre du nouveau plan d'égalité professionnelle en préparation, aux ajustements nécessaires dans les épreuves des concours de sapeurs-pompiers, notamment en matière sportive, afin d'éviter que celles-ci aient pour effet de pénaliser les femmes par rapport aux hommes.

a. L'important chantier de modernisation des capacités matérielles et technologiques de la sécurité civile lancé par le ministère de l'Intérieur et des Outre-mer

La Lopmi prévoit un programme d'acquisition de drones



Recommandation n° 43 : Généraliser l'emploi des drones dans les SIS pour la surveillance thermique des incendies ainsi que pour la surveillance préventive.

26

le projet Libellule, « un projet de drone autonome doté d'une intelligence artificielle, capable de détecter les mouvements d'une personne se débattant dans l'eau et de lui envoyer une bouée

P161 : La question des Canadair révèle, en creux, **un enjeu de souveraineté**. La sénatrice Nathalie Delattre a ainsi rappelé à la mission que ces appareils sont fabriqués à l'étranger, ce qui n'est pas une solution satisfaisante. Une véritable **politique industrielle européenne**, au service de la sécurité civile de notre continent, mériterait d'être engagée. Pour reprendre les termes de Mme Delattre, il faudrait ainsi **un Buy European Act prenant à bras-le-corps ces enjeux**.

La mission Falco a d'ailleurs préconisé de « *rechercher des solutions alternatives aux Canadairs et favoriser le développement d'une filière française ou européenne de bombardiers d'eau* » (recommandation n° 111).

Recommandation n° 44 : À l'échelle européenne, mettre en oeuvre une politique industrielle assurant la souveraineté de l'Union européenne en matière d'acquisition de matériels et de technologies dans le domaine de la sécurité civile.

Recommandation n° 45 : Soutenir les investissements en recherche et développement en matière de sécurité civile, notamment par l'installation d'un technopôle sur la base de Nîmes-Garons.

b. Un enjeu financier pour les SIS

la loi Matras, dont l'article 54 prévoyait la remise au Parlement, avant le 1er janvier 2023, d'un **rapport relatif à leur financement**.

i. Les mesures fiscales exceptionnelles mises en oeuvre récemment

Des mesures fiscales exceptionnelles et très attendues ont été votées en 2023 : l'exonération des malus écologique et au poids pour l'ensemble des véhicules réalisant des missions de lutte contre les incendies et de secours, ainsi que l'exonération de taxe sur les carburants pour les véhicules des SIS.

P163 : « *Le questionnement quant à la pertinence du plafonnement des contributions du bloc communal se pose de manière accrue dans les départements à forte vitalité démographique (Gironde + 300 000 habitants, Hérault + 240 000 habitants depuis 2002, etc.) ou sujets à de fortes variations saisonnières de l'activité (départements touristiques). En effet les contributions communales de référence revalorisées du seul taux d'inflation demeurent celles qui ont été fixées au moment de la départementalisation sur la base de la population de 2002.*

Le questionnement existe aussi en dehors d'une croissance démographique comparable pour des départements confrontés à la désertification médicale et à la multiplication des événements liés au dérèglement climatique

P164 : La révision des critères d'attribution de la TSCA

Le rapport de l'IGA préconise, en outre, « *la création d'un fonds d'intervention pour les SDIS, alimenté par une partie de la croissance de la TSCA, voire par une fraction additionnelle de la taxe, permettant de rétablir l'effort de l'État pour l'aide à l'investissement* ». Il estime que cette création représenterait « *la meilleure façon de tenir compte des situations locales, des besoins et des risques, en proportion de l'effort des autres financeurs.* »

La FNSPF a fait part à votre rapporteur de plusieurs autres pistes d'économie. Elle a, en particulier, suggéré d'explorer de nouvelles pistes de **mutualisation** et d'économies, ainsi que de **rendre les SDIS éligibles à l'attribution de la dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR)**. Elle propose également de financer les SDIS via le versement d'une **quote-part de la taxe de séjour** invite également à **mieux prendre en compte les débats sur la « valeur du sauvé »** (voir II C 3) justifiant de solliciter fiscalement les assurances.



P165 : Recommandation n° 46 : Dans le cadre de la concertation annoncée à partir du mois d'avril 2024 avec les financeurs de la sécurité civile sous l'égide du ministère de l'Intérieur et des Outre-mer, étudier l'ensemble des suggestions suggérées pour faire évoluer le modèle de financement des SIS et dégager des solutions concrètes de financement pérenne pour l'avenir, en veillant à tenir compte notamment des évolutions démographiques et des écarts de moyens entre SDIS, et en évitant toute aggravation des déséquilibres territoriaux.

MIEUX ACCOMPAGNER LES ÉLUS, SENSIBILISER, INFORMER ET ASSOCIER PLUS LARGEMENT LA POPULATION

Renforcer la formation des élus en matière de prévention des risques et de gestion de crise

Le financement de la formation des élus locaux par leur collectivité locale et par le droit individuel à la formation des élus (DIFE)

Si de nombreuses formations existent, elles ne font l'objet d'aucune harmonisation et ne sont pas obligatoires

P168 : (Ensosp) se présente, enfin, comme l'école de tous les acteurs de la sécurité civile.

Elle dispense de nombreuses formations, dont trois modules de gestion de crise visant la formation des élus.

P169 : Recommandation n° 47 : Systématiser la formation des maires, dès leur élection, à la gestion de crise, sous l'égide de la DGSCGC, en s'appuyant notamment sur l'École nationale supérieure des officiers de sapeurs-pompiers (Ensosp) et sur les équipes des SDIS.

Simplifier les documents de planification opérationnelle en cas de crise et renforcer le soutien aux élus pour leur rédaction

la multiplicité de ces documents peut être source de complexité pour les maires et nuire à la bonne mise en oeuvre de ces différents plans.

P170 : Recommandation n° 48 : Conduire un effort de réduction du nombre de documents de planification opérationnelle en cas de crise, afin de garantir une approche plus claire et globale des risques par l'ensemble des acteurs institutionnels, et simplifier les procédures de mise à jour de ces documents par les préfets.

Recommandation n° 49 : Clarifier les compétences dans l'élaboration des plans de prévention des risques naturels et orienter les prérogatives en la matière vers les départements.

« De nombreuses communes n'ont pas encore de plan communal de sauvegarde, faute d'avoir su ou pu l'adopter. Il faut les aider.

P172 : Recommandation n° 50 : Renforcer l'appui des services préfectoraux aux élus pour assurer une couverture complète des communes et des intercommunalités soumises à cette obligation par des plans communaux et intercommunaux de sauvegarde.

2. Les réserves et associations agréées : un formidable outil de mobilisation citoyenne

a. Mieux reconnaître le bénévolat dans les associations agréées de sécurité civile

Les bénévoles des AASC entendus par votre rapporteur ont fait part à la mission de leur souhait de voir leur engagement davantage reconnu et valorisé.

La proposition de loi visant à reconnaître le bénévolat de sécurité civile (n° 1146) de M. Yannick Chenevard, régulièrement citée en exemple, va dans ce sens. Elle se compose de quatre chapitres :



– le premier vise à **faire bénéficier aux AASC des avancées obtenues pour les sapeurs-pompiers volontaires dans le cadre de la loi Matras.**

28

P173 : Recommandation n° 51 : Inciter les employeurs de bénévoles à faciliter l'engagement de leurs salariés dans des associations agréées de sécurité civile, reconnaître de nouveaux droits, notamment sociaux ou fiscaux, en faveur des bénévoles et renforcer l'information sur les possibilités d'engagement dans ces associations, en adoptant la proposition de loi n° 1146 visant à reconnaître le bénévolat de sécurité civile.

b. Dynamiser les réserves communales et les réserves citoyennes des SIS

Recommandation n° 52 : Faciliter la disponibilité des réservistes, notamment en déplaçant leur durée annuelle d'activité, et permettre aux lycéens comme aux étudiants de valider les compétences acquises dans les réserves de sécurité civile, en adoptant les dispositions contenues dans la proposition de loi n° 2130 visant à valoriser la réserve communale de sécurité civile, et en les étendant aux réserves citoyennes des services d'incendie et de secours.

Recommandation n° 53 : Étudier les différentes manières de valoriser la reconnaissance des compétences acquises dans un cadre bénévole, volontaire ou professionnel, pour permettre de mieux faire valoir ces acquis en cas de réorientation professionnelle. À ce titre, permettre leur inscription aux formations dispensées par France compétences.

sensibilisation des enfants et des jeunes était un **levier majeur d'acculturation de l'ensemble de la cellule familiale** aux risques et aux comportements adaptés en cas de crise.

a. Renforcer encore les actions de sensibilisation aux différents risques et aux gestes de premier secours dans les établissements scolaires Le milieu scolaire constitue le lieu privilégié de l'initiation à la sécurité civile, sous diverses formes

Recommandation n° 54 : Mobiliser les moyens, notamment humains, permettant d'atteindre un taux de 100 % des élèves de collège ayant obtenu le certificat PSC1.

Recommandation n° 55 : Augmenter le nombre des exercices obligatoires dans les établissements scolaires effectués dans le cadre du Plan particulier de mise en sûreté (PPMS) et veiller à leur bonne adéquation avec le contexte local de risques.

Par ailleurs, la journée nationale de la résilience (JNR), fixée le 13 octobre (1), est d'ores et déjà l'occasion d'aborder les grands enjeux de sécurité civile dans de nombreux établissements scolaires

P178 : Recommandation n° 56 : Associer systématiquement les établissements scolaires aux manifestations organisées dans le cadre de la Journée nationale de la résilience (JNR), afin de faciliter une sensibilisation des élèves aux risques et de privilégier une approche interministérielle de la prévention et de la gestion du risque territorial.

P179 : Recommandation n° 57 : Renforcer le nombre de personnels du ministère de l'Éducation nationale formés aux premiers secours et garantir leur régulière mise à niveau lors d'exercices communs avec les personnels issus d'autres ministères concernés par la prévention et la gestion des risques.

Recommandation n° 58 : Améliorer le suivi du développement des classes de cadets de la sécurité civile et conduire une campagne de communication nationale à leur sujet afin d'en accélérer le déploiement.

Le service national universel (SNU) offre également un cadre propice à la diffusion d'une culture de la sécurité civile auprès des jeunes de 15 à 17 ans auquel il est ouvert.



Pour l'heure, votre rapporteur considère que les **acteurs de la sécurité civile occupent une place très largement insuffisante dans le cadre du SNU.**

29

P180 : Recommandation n° 59 : Renforcer, dans le cadre du service national universel (SNU) et dans la perspective de son éventuelle généralisation, la place des acteurs de la sécurité civile, en instaurant un socle commun comportant des modules relatifs aux premiers secours, à la prévention des risques de toute nature et à la conduite à tenir en cas de crise.

Recommandation n° 60 : Abaisser nettement l'âge minimal d'entrée en formation pour les gestes de premier secours (formation PSC1 et formations secourisme en équipe de niveaux 1 et 2).

Recommandation n° 61 : Envisager un remboursement par l'État des frais engagés par les mineurs pour la formation PSC1, soit au moyen d'un crédit d'impôt accordé aux parents ayant financé la formation de leur enfant, soit sous une autre forme lorsque le mineur a lui-même payé sa formation et n'est pas imposable.

Recommandation n° 62 : Préparer une nouvelle loi de modernisation de la sécurité civile, en lançant une large consultation avec toutes les parties prenantes, pour favoriser une meilleure articulation de l'ensemble des services concourant aux situations de crise, dans une logique de meilleure coordination interministérielle des moyens matériels et humains.

Prévoir que cette loi s'accompagne notamment d'un recensement documenté des besoins en matière de recherche et de formation du citoyen.

P183 : EXAMEN DU RAPPORT

P186 : La simplification des démarches administratives, notamment des réquisitions, me paraît importante pour sécuriser l'action de nos associations de sécurité civile qui, trop souvent, se retrouvent à agir sans avoir reçu de réquisition officielle. De manière générale, leur rôle doit être davantage mis en avant et valorisé par les pouvoirs publics.

P188 : poursuivre, dans le cadre du « Beauvau de la sécurité civile » récemment annoncé, les échanges relatifs au financement de notre modèle de sécurité civile : aucune piste ne doit être écartée d'emblée sur ce sujet crucial pour le devenir de notre modèle et qui a beaucoup été évoqué au cours de nos auditions.

Le dernier défi est citoyen : il s'agit de la nécessité de mieux sensibiliser les élus et d'associer davantage la population.

P189 : Le rapport se conclut par une ultime recommandation : préparer une nouvelle loi de modernisation de la sécurité civile (Mosc), qui devrait reposer sur une large consultation de toutes les parties prenantes et résoudre, autant que le peut la loi, les difficultés que je viens de vous présenter, mais aussi permettre l'aboutissement des préconisations d'amélioration de nature législative que formule la mission.

P191 : La question de la mise en place de directions départementales de la sécurité civile et de réserves départementales est abordée ; cela pourrait se faire à titre expérimental, sous l'égide de directeurs départementaux – c'est un exemple qu'on nous a donné lors de notre déplacement en Seine-Maritime.

P191 : SYNTHÈSE DES RECOMMANDATIONS DU RAPPORT

Concernant la **recommandation 59**, nous réaffirmons notre opposition au Service National Universel et sa généralisation. **Nous ne pensons pas que ce système soit le plus pertinent pour proposer un développement objectif de la sécurité civile chez les jeunes.**



Nous regrettons que le rapporteur n'ait pas insisté sur le revirement du gouvernement au sujet de l'octroi de trimestres de retraite aux sapeurs-pompiers volontaires.

Il aurait également pu être intéressant de profiter de cette mission d'information pour aborder la question des violences sexistes et sexuelles au sein de nos forces de sécurité civile.

Enfin nous sommes navrés que le rapporteur n'ait pas profité de cette mission d'information pour aborder la question de la prise en compte de l'exposition aux risques physiques et psychologiques de nos sapeurs-pompiers, qu'ils soient militaires, professionnels ou volontaires. Comme souvent nos sapeurs-pompiers sont uniquement perçus comme des héros qui sauvent au péril de leur vie, mais il n'y a pas d'interrogations sur les risques auxquels ils s'exposent, les maladies qu'ils contractent et les politiques publiques à mettre en oeuvre pour prévenir et accompagner les sapeurs-pompiers qui souffrent du fait de leur travail ou de leur activité.

P207 : Point spécifique sur la menace que fait peser la directive européenne sur le temps de travail (DETT) sur le statut de sapeur-pompier volontaire La France peut se targuer d'un modèle exceptionnel de volontariat chez les sapeurs-pompiers, un héritage riche en traditions d'engagement civique et de solidarité.

À l'heure actuelle, le modèle français, fondé sur la complémentarité entre les sapeurs-pompiers professionnels et les sapeurs-pompiers volontaires, se trouve sérieusement menacé par une série de décisions.

P208 : Face à cette menace persistante et de plus en plus concrète, 3 voies s'ouvrent à la France :

- **Se soumettre à la DETT.** Cela aurait des conséquences terribles sur notre modèle, avec une application du code du travail et des temps de repos obligatoires pour nos sapeurs-pompiers volontaires. Les conséquences seraient impensables. Les coûts engendrés pour les SDIS et donc les collectivités locales seraient colossales. La disponibilité des sapeurs-pompiers volontaires serait drastiquement réduite.

- **Affaiblir le statut des SPV de telle façon que la DETT n'ait pas à s'appliquer sur eux : c'est la récente position du gouvernement.** Afin de ne pas être considérés comme des travailleurs aux yeux de la DETT, d'importantes restrictions doivent être portées sur les SPV : plafonnement des gardes, suppression des délais pour se rendre à la caserne durant les astreintes, révision du lien de subordination avec les supérieurs hiérarchiques, remise en cause de l'indemnité, ...

- **Refuser l'application de la DETT pour les sapeurs-pompiers volontaires**

P209 : Pour parvenir à cet objectif, il faut adopter une directive européenne spécifique pour protéger et encourager l'engagement citoyen, volontaire et bénévole, et éviter toute requalification par le droit du travail, conformément à l'esprit de la recommandation 38 du présent rapport.

P211 : [personnes entendues](#)

P245 : Synthèse des réponses reçues dans le cadre de la consultation du centre européen de recherche et de documentation parlementaire sur l'organisation de la Sécurité Civile