



HAL
open science

Sur les traces de l'armée de l'Intérieur : état des lieux de la sécurité civile française depuis sa création à nos jours

Thierry Alquier, Michel Cros, Sophie Cros, Guillaume Farde, Patrice Faure,
Bertrand Pauvert, Jérémie Valloton

► To cite this version:

Thierry Alquier, Michel Cros, Sophie Cros, Guillaume Farde, Patrice Faure, et al.. Sur les traces de l'armée de l'Intérieur : état des lieux de la sécurité civile française depuis sa création à nos jours. 2016. hal-01397392

HAL Id: hal-01397392

<https://hal.science/hal-01397392>

Submitted on 15 Nov 2016

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

REVUE GUERRE ET PAIX

Collection « Les dossiers thématiques »

INSTITUT
GUERRE ET
PAIX EN
SORBONNE

Sur les traces de l'armée de
l'Intérieur :

état des lieux de la sécurité civile
française depuis sa création à nos
jours

sous la direction de

Sophie Cros

Préambule

La revue Guerre et Paix (la « RGP »), collection « dossiers thématiques », publiée par l'Institut des Etudes sur la Guerre et la Paix de l'Université Paris 1 Panthéon Sorbonne, a pour vocation de diffuser, auprès de la communauté universitaire, les actes de colloques, séminaires,...relatifs aux questions de Défense et de Sécurité. Notre revue est ouverte à toutes les disciplines universitaires qui étudient ces thématiques. Par la diffusion gratuite en ligne de cette revue nous souhaitons contribuer à la promotion des recherches universitaires de ce champ d'étude, non encore reconnu par toutes nos sections CNU.

Sophie Cros

&

Hervé Drévilion

Directrice adjointe de l'IEGP

Directeur de l'IEGP

Contact :

Pour toute proposition de dossier thématique, contactez : sgiegp@univ-paris1.fr.

INTRODUCTION	4
LE BRAS ARME DE L'ETAT : LES MOYENS NATIONAUX DE LA SECURITE CIVILE	8
1. Les sapeurs sauveteurs de la sous-direction des moyens nationaux de la Sécurité civile : « Servir pour sauver »	10
2. Les démineurs de la sous-direction des moyens nationaux de la Sécurité civile : « Réussir ou périr »	13
3. Les logisticiens de la sous-direction des moyens nationaux de la sécurité civile	15
4. Les moyens aériens de la sous-direction des moyens nationaux de la sécurité civile : « Servir pour secourir »	17
UN MAILLAGE TERRITORIAL : LES SERVICES DEPARTEMENTAUX D'INCENDIE ET DE SECOURS (SDIS)	19
1. Brefs rappels historiques	19
2. Missions	21
BILAN ET PERSPECTIVES	24
1. Des carences et limites constatées dans le fonctionnement	29
2. Des réformes et évolutions discutées dans l'organisation	34
UNE INSTITUTION A LA CROISEE DES CHEMINS	42
1. La sécurité civile française, tour d'horizon d'un carrefour multidirectionnel	43
2. La sécurité civile française à la croisée des enjeux budgétaires et politiques	59
LES ENTREPRISES ET LA SECURITE CIVILE	90
1. L'entreprise, acteur de la prévention des accidents	92
2. L'entreprise, acteur de la mitigation des sinistres	98
LE CONTRAT DE PARTENARIAT PUBLIC-PRIVE : UNE ALTERNATIVE A L'ACQUISITION PATRIMONIALE ?	104
1. Un mode d'acquisition classique, ancien et peu complexe	104
2. Un contrat global	111
CONCLUSION	119
ANNEXE 1. Les risques élémentaires	121
ANNEXE 2. Objectifs et indicateurs de performance associés aux actions, inscrits dans le Projet Annuel de Performance 2012 et les indicateurs à mettre en œuvre en 2012 dans la perspective du Projet Annuel de Performance 2013.	125

Lors de situations d'exception, le déploiement immédiat des secours doit permettre de porter assistance et de sauver un maximum de vies. Pour venir en aide à une population, deux approches managériales cohabitent dans nos sociétés. L'une, interventionniste, consiste à solliciter les services départementaux d'incendie et de secours (SDIS) dont l'organisation est basée sur un maillage territorial ou encore de faire appel aux moyens nationaux de sécurité civile qui interviennent généralement en renfort des SDIS. L'autre, préventionniste, consiste à éduquer la population pour qu'elle puisse répondre à sa propre sécurité, par l'apprentissage préalable d'actions réflexes. Les deux approches ne sont pas exclusives et font l'objet de politiques de protection civile.

La notion de protection civile est universelle. L'emblème de la protection civile comme signe distinctif international est défini par les conventions de Genève (Protocoles additionnels aux conventions de Genève du 12 août 1949, Protocole 1, article 66, paragraphe 4): : « Le signe distinctif international de la protection civile consiste en un triangle équilatéral bleu sur fond orange ». Le triangle symbolise la stabilité, la couleur bleue, représente la traditionnellement la paix, et le fond de forme initialement carré, de couleur orange offre une haute visibilité de loin comme par conditions météo médiocres. Il est par ailleurs précisé dans l'annexe I, chapitre VI, article 17, que « le signe spécial international pour les ouvrages et installations contenant des forces dangereuses, prévu au paragraphe 7 de l'article 56 du Protocole, consiste en un groupe de trois cercles orange vif de même dimension disposés sur un même axe, la distance entre les cercles étant égale au rayon ». L'emblème se pare alors d'un fond orange circulaire officiellement.

En France, la protection civile en tant qu'administration a été créée le 17 novembre 1951. La première association départementale de protection civile est créée dans les Côtes-du-Nord, en 1958. L'année suivante, suite aux pluies meurtrières de l'hiver 1959 et à la catastrophe naturelle du barrage de Malpasset non loin de Fréjus, le président Charles de Gaulle, exige la mise en place de moyens nationaux pour porter assistance à la population française en cas de catastrophes. Toutefois, suite à la création, en 1965, d'une fédération nationale de la protection civile, vraisemblablement suite à des conflits interpersonnels, la protection civile nationale est alors rebaptisée sécurité civile, appellation unique en Europe. La protection civile française regroupe exclusivement, depuis cette date, les activités d'une association reconnue d'utilité publique.

L'article 1 de la loi n°2004-811 du 13 août 2004 relatif à la modernisation de la sécurité civile définit que : « la sécurité civile a pour objet la prévention des risques de toute nature, l'information et l'alerte des populations, ainsi que la protection des personnes, des biens et de l'environnement par la préparation

et la mise en œuvre de mesures et de moyens appropriés relevant de l'État, des collectivités territoriales et des personnes publiques ou privées ».

En France, l'assistance aux populations est régie par niveau d'intervention, en fonction de l'échelon géographique considéré. Quatre échelons peuvent être distingués :

- 1er échelon communal,

le maire met en place un plan communal de sauvegarde (PCS) sous contrôle administratif du préfet. Il alerte, informe et organise le soutien aux habitants.

- 2e échelon départemental,

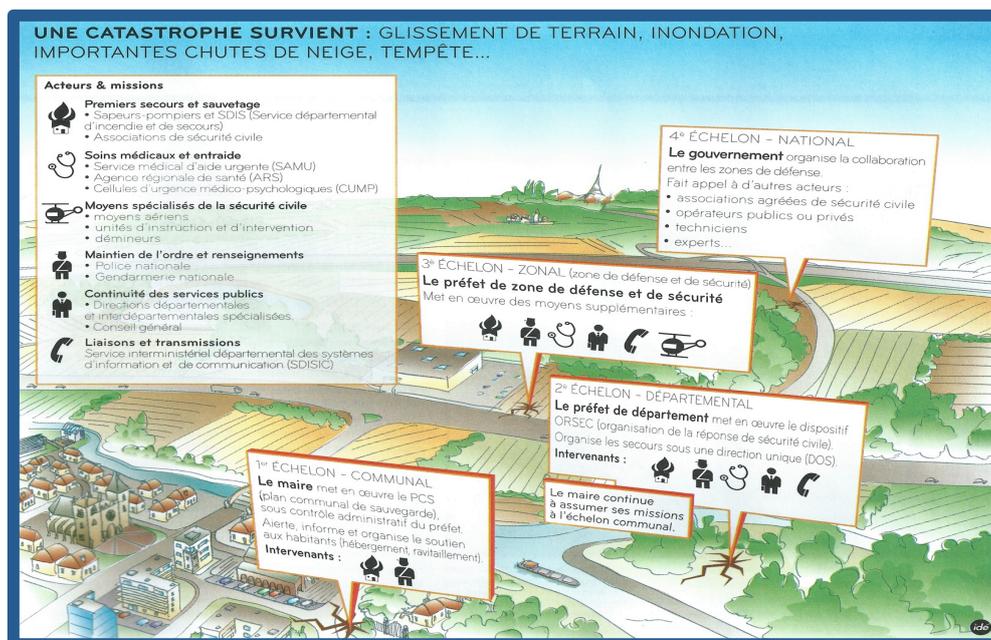
le préfet de département met en œuvre le dispositif ORSEC (Organisation de la réponse de sécurité civile) et organise les secours sous une direction unique stratégique du DOS (directeur des opérations) avec l'appui du COS (commandant des opérations de secours), le plus souvent un officier des sapeurs-pompiers.

- 3e échelon zonal,

le préfet de zone de défense et de sécurité met en œuvre les moyens supplémentaires nécessaires au bon déroulement des secours.

- 4e échelon national,

le gouvernement organise la collaboration entre les zones de défense et fait appel à de nombreux acteurs, en recourant à l'appui stratégique de sa cellule de crise (CIC Beauvau) et à l'appui opérationnel et logistique du COGIC¹, comme le détaille le schéma suivant :



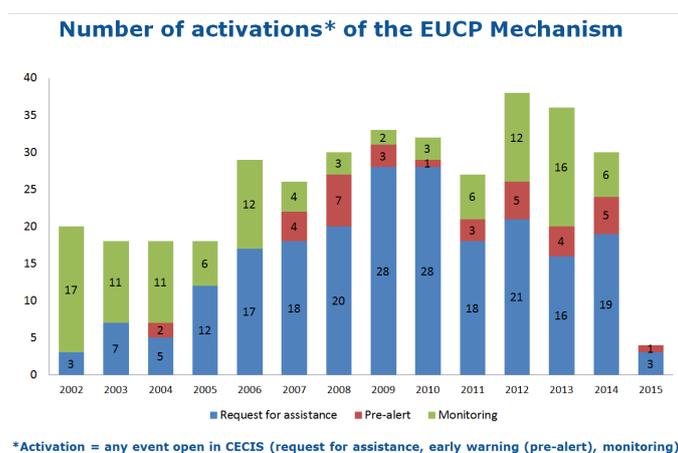
source : IDE

¹ COGIC : centre opérationnel de gestion interministérielle des crises

Les collectivités territoriales contribuent donc à la mise en œuvre de la sécurité civile sur notre territoire. La compétence longtemps exercée par les communes a été transférée à des établissements publics départementaux : les SDIS, à l'exception des villes de Paris et de Marseille qui ont conservé deux services d'incendie et de secours à statut militaire.

Au niveau national, les missions de sécurité civile sont assurées par les moyens nationaux. Ils dépendent de la Direction générale de la sécurité civile et de la gestion des crises, la DGSCGC². Elle a trois missions officielles : l'alerte et l'information des populations ; la protection des personnes, des biens et de l'environnement ; et la promotion de la sécurité civile à l'étranger.

Au niveau européen, l'ERCC, Emergency Response Coordination Centre³, coordonne, depuis 2001, les opérations entre les différents pays, 24h/24, 7j/7. Véritable plateforme européenne, il assure un lien logistique entre les pays volontaires mais également propose des programmes d'entraînement européens et des échanges d'experts entre ces pays. Il fonctionne selon le principe de subsidiarité qui consiste à réserver uniquement à l'échelon supérieur, ici la communauté européenne (CE), ce que l'échelon inférieur, les États membres de la CE, ne pourraient effectuer que de manière moins efficace. Le principe de subsidiarité est un principe fondamental de l'ERCC. Il postule que la protection civile relève exclusivement de la compétence nationale, mais que l'Europe permet de compléter les efforts de chacun des pays demandeurs. L'ERCC gère 31 pays participants (27 pays de la communauté européenne, l'Islande, le Monténégro, la Norvège, l'ancienne république yougoslave de Macédoine). La Turquie et la Serbie ont récemment signé des accords pour rejoindre le mécanisme européen de protection civile. En 2010, son budget était d'environ 26 millions d'euros. Depuis son lancement, il est intervenu dans plus de 300 catastrophes et a reçu plus de 200 demandes d'aide :



source : ERCC, 2015

² Dénomination datant de 2015

³ Anciennement Monitoring and Information Centre (MIC)

Depuis 2001 et la mise en place de l'ERCC, on constate peu d'avancées en protection civile en Europe. Aucune harmonisation des réglementations n'a été réalisée. Aucune force d'intervention commune n'a été créée.

Il est alors intéressant d'étudier la genèse de la sécurité civile dans notre pays, cette armée aux multiples statuts composée de militaires et de professionnels qui dépend du Ministère de l'Intérieur, afin de comprendre son évolution et ses perspectives pour appréhender au mieux les enjeux nationaux et européens des politiques publiques.

Nous présenterons tout d'abord la Sécurité civile succinctement ; dans le chapitre 1, les moyens nationaux de la sécurité civile française, puis dans le chapitre 2, les moyens territoriaux. Nous analyserons alors les carences et les limites constatées dans son fonctionnement sous un angle juridique, avant d'adopter, dans le chapitre 4, une approche économique pour comprendre les enjeux budgétaires et politiques qu'elle suscite. Nous effectuerons alors, dans le chapitre 4, un focus sur les entreprises liées à la sécurité civile et présenterons dans le chapitre 5 les enjeux d'un partenariat public privé qui semble peiner à s'imposer. Nous concluons ce numéro spécial par les perspectives d'avenir qui s'ouvrent à la sécurité civile française, authentique armée de l'Intérieur.



DIRECTION GÉNÉRALE DE LA SÉCURITÉ CIVILE
ET DE LA GESTION DES CRISES



Patrice Faure

Sous directeur des moyens nationaux/DGSCGC 2012-2014

Michel Cros

Lieutenant-colonel, chef du bureau logistique des ForMiSC⁴/DGSCGC

2010-2014

Les moyens nationaux de la sécurité civile française sont regroupés au sein de la sous-direction des moyens nationaux de la direction générale de la sécurité civile et de la gestion des crises (DGSCGC). Ils comprennent environ 2 300 hommes et femmes⁵ dont 1 432 sapeurs-sauveteurs répartis dans les 3 unités d'intervention ou affectés à la veille et à la gestion des crises (centres opérationnels zonaux, COGIC, état-major des formations militaires de la sécurité civile) ; 307 démineurs répartis dans 23 centres de déminage ; 112 logisticiens répartis dans les 3 établissements de soutien opérationnel et logistique, (ESOL); 310 personnels des moyens aériens, pilotes et mécaniciens, répartis sur 2 bases ; et une centaine d'administratifs qui oeuvrent pour accomplir chaque mission.

Ils sont un élément déterminant dans la gestion et la mise en œuvre d'une opération de secours au niveau national ou international grâce au personnel, aux matériels et au savoir-faire, sans esprit de concurrence ni de rivalité mais avec le souci de la complémentarité.

Ces moyens sont désormais clairement identifiables car ils arborent, depuis 2012, une signalétique propre. Un détachement de moyens terrestres, composé de véhicules des sapeurs sauveteurs, des démineurs et des logisticiens regroupés au sein de la sous direction des moyens nationaux (SDMN), a d'ailleurs défilé pour la première fois, le 14 juillet 2012, en arborant les nouveaux coloris rouge et jaune qui sont devenus le symbole de la sécurité civile française tant sur terre que dans les airs. Les bombardiers d'eau et autres hélicoptères, qui représentent la composante aérienne des moyens nationaux, avaient déjà revêtu ces couleurs depuis une dizaine d'années.

Les moyens nationaux ont été créés pour répondre à un besoin national d'aide aux populations. Le 2 décembre 1959, à 21h40, à Fréjus, dans le Var, une vague de boue et d'eau de 60 mètres, déferle suite à la rupture du barrage de Malpasset, emportant, en moins de trente minutes, tout sur son passage le long du Reyran. Les sapeurs-pompiers des villes voisines

⁴ ForMiSC : formations militaires de la Sécurité civile

⁵ Données 2014

arrivent rapidement en renfort. Le bilan est lourd. 380 corps seront dégagés sur les trois semaines qui ont suivi l'événement, et 140 victimes ne seront jamais retrouvées. Le Général de Gaulle, alors président de la République, se rend sur les lieux. Il déplore le drame et dresse un constat relatant notamment les faibles effectifs des équipes de secours dans les premières heures du drame. Il préconise alors, durant un conseil de défense, l'emploi d'unités militaires dans des missions de sécurité civile. L'idée est mise à l'étude et, cinq ans plus tard, la première unité de sécurité civile est créée.

Toutefois se pose le problème des effectifs de cette unité car ni la brigade de sapeurs-pompiers de Paris, ni le bataillon de marins pompiers de Marseille ne peuvent se démunir de militaires. Le retour des troupes françaises d'Algérie, en 1962, offrira les premiers effectifs. En 1964, l'unité d'instruction et d'intervention de la sécurité civile de Brignoles (UIISC 7) est officialisée. En 1978, un décret officialise la création d'une deuxième unité, l'UIISC1. Elle est tout d'abord rattachée à la brigade de sapeurs-pompiers de Paris, puis autonome depuis 1981, et installée désormais à Nogent le Rotrou. L'UIISC7 intervenant régulièrement en Corse installe un escadron insulaire à Corte en 1984, qui deviendra, en 1988, l'UIISC5.

Pendant l'été 1989, les UIISC 1 et 7 interviennent à plusieurs reprises sur des feux de forêts dans le Sud-ouest de la France. Devant la fréquence et l'ampleur des opérations une compagnie d'intervention est installée dans la région, en 1990, à partir des effectifs des UIISC 1 et 7. A Rochefort une compagnie délocalisée de l'UIISC 1 prend ses quartiers, sous le nom officieux d'UIISC 4, mais sera dissoute, pour des raisons politiques, dès 1998.

Le 1er août 2006, les UIISC 1 et 7, en signe de la reconnaissance nationale, se voient dotées, chacune d'un emblème. Le drapeau des formations militaires de la sécurité civile, remis en 1998 par le chef d'état-major de l'armée de Terre, est alors conservé par l'UIISC5 à Corte.

En renfort des moyens territoriaux, les moyens nationaux de la sécurité civile ont vocation à intervenir en métropole et outre-mer, soit en anticipation d'une crise annoncée (tempête, inondations,...), soit en réaction à une catastrophe inopinée. Dans ce cadre, la flotte aérienne polyvalente de la sécurité civile offre une capacité autonome de projection rapide. Ces moyens nationaux, qui travaillent fréquemment de jour comme de nuit dans des milieux difficiles, contribuent également aux actions internationales de secours et, au niveau européen, au titre du mécanisme communautaire de coopération renforcée.

La sous-direction des moyens nationaux regroupe ainsi les quatre composantes des moyens nationaux de la sécurité civile, que l'Etat met en oeuvre pour protéger la population et sauvegarder les biens au quotidien, ou lors de catastrophes majeures, tant naturelles que technologiques, en temps de paix, de crise ou de guerre.

IMPLANTATION DES MOYENS NATIONAUX DE LA SÉCURITÉ CIVILE



Ces quatre composantes font l'objet de descriptions détaillées dans les paragraphes suivants.

1. Les sapeurs sauveteurs de la sous-direction des moyens nationaux de la Sécurité civile : « Servir pour sauver ⁶ »

Les unités d'instruction et d'intervention de la sécurité civile fonctionnent selon le même schéma directeur. A titre illustratif nous présenterons l'UIISC 1, en détaillant son état civil, et ses principales missions jusqu'en 2012.

⁶ « Servir pour sauver » est la devise des UIISC

1.1. L'état civil

L' Unité d'Instruction et d'Intervention de la Sécurité Civile n°1 (UIISC 1) est implantée à Nogent-le-Rotrou depuis 1981 dans le département de l'Eure-et-Loir (28). Elle a été créée le 15 mars 1978 à Gennevilliers port (Seine Saint-Denis).

Il s'agit d'un corps de troupe de l'armée de Terre appartenant à l'arme du Génie. L'UIISC1 est une des trois unités appartenant aux Formations Militaires de la Sécurité civile, dont l'état-major est situé à Paris dans le 20^e arrondissement (Bâtiment GARANCE).

Mis pour emploi à la disposition du ministre de l'Intérieur par décret du 30 mars 1988, le commandement des formations militaires de la Sécurité civile (ForMiSC) relève du ministre de la Défense pour tout ce qui n'a pas trait à l'emploi (avancement,...). Les 580 sapeurs sauveteurs de l'UIISC 1 sont donc détachés et mis pour emploi à la disposition du ministre de l'Intérieur pour intervenir, tant en France qu'à l'étranger, face aux risques majeurs de toutes natures pour protéger les populations et sauvegarder l'environnement en temps de paix, de crise, ou de guerre.

1.2. Les missions

En permanence, l'UIISC1 arme une astreinte de 120 sapeurs sauveteurs capables d'être projetés sur tous les types de missions, dans des délais restreints de une à quinze heures. La logique historique fondée sur la lutte contre les feux de forêts est complétée de 3 autres composantes qui assurent une réponse spécialisée. Elle est non seulement engagée sur les catastrophes, de nature technologique et naturelle, mais également au profit des populations sinistrées, en renfort des moyens territoriaux (SDIS⁷) et dans le cadre des gestions de crise auprès des préfetures et états-majors interministériels de zone (COZ/EMIZ) .

L'UIISC 1 participe tous les étés, de juin à septembre, à la lutte contre les feux de forêts en projetant près de 200 sapeurs sauveteurs en Corse du Sud. A cette mission programmée et récurrente, viennent s'ajouter les missions inopinées, dont certaines sont listées ci-dessous à titre indicatif pour illustrer la variété des missions:

En 2009, l'unité est engagée sur différents fronts.

La tempête KLAUS dans les landes mobilise 459 sapeurs sauveteurs. L'UIISC1 a la capacité d'intervenir dans un milieu complètement déstructuré, en autonomie complète, pour ne pas être un poids supplémentaire pour les autorités sur place.

⁷ SDIS : service départemental d'incendie et de secours

Elle engage successivement 95 sapeurs sauveteurs pour le 60e anniversaire de l'OTAN à Strasbourg, 62 sapeurs sauveteurs pour une assistance médicale au Sri Lanka suite à la guerre civile, 40 sapeurs sauveteurs pour le 65e anniversaire du débarquement à Caen, 66 sapeurs sauveteurs suite au séisme / tsunami en Indonésie (Sumatra) puis 78 sapeurs sauveteurs en renfort des préfectures et états-majors interministériels de zone pour la gestion de crise lors de la grippe H1N1.

L'année **2010** est également riche en opérations diverses.

Le séisme en Haïti mobilise 190 sapeurs sauveteurs. L'unité dispose d'équipes spécialisées de recherches de victimes ensevelies, qui mettent en œuvre des moyens techniques très modernes (radar terrestre, caméra, amplificateur de bruits, ...);

La tempête Xynthia en Vendée et Charente-Maritime provoque l'engagement de 250 sapeurs sauveteurs. L'UIISC1 possède une section spécialisée dans les risques d'inondations, dont le personnel (30 personnes environ) est entraîné à faire face à des crues de grande ampleur. Cette section est aussi dotée de deux drones équipés de caméras jour/nuit facilitant les reconnaissances et la localisation de victimes en intervention;

210 sapeurs sauveteurs couvrent les inondations dans le Var, à Draguignan.

Enfin, pour les épisodes neigeux de la fin d'année dans plusieurs départements français, plus de la moitié de l'effectif des ForMiSC est engagée durant 1 mois soit 774 sapeurs sauveteurs.

En 2011, les engagements opérationnels débutent par l'envoi en Bolivie de 5 sapeurs sauveteurs experts en sauvetage déblaiement puis de 53 sapeurs sauveteurs pour mener des opérations de sauvetage-déblaiement, d'assistance aux populations et de gestion de fret suite au séisme et tsunami au Japon. Les ForMiSC sont les seules unités au monde à pouvoir effectuer de la recherche de victimes ensevelies dans un milieu contaminé NRBC⁸. Ce savoir-faire a été développé suite à l'explosion de l'usine AZF en 2001.

S'en suivent les engagements de 40 sapeurs sauveteurs pour des interventions de sécurisation au G8 à Deauville, de 136 sapeurs sauveteurs pour lutter contre les feux de forêts en Dordogne, dans les Landes et en Gironde, de 40 sapeurs sauveteurs pour le G20 à Cannes et la projection de 144 sapeurs sauveteurs pour lutter contre les feux de forêts à la Réunion.

⁸ NRBC : nucléaire, radiologique, biologique, chimique

L'UIISC1 possède des sections équipées de camions feux de forêts et des sections, composées de spécialistes, susceptibles d'être hélicoptées pour intervenir sur les feux inaccessibles dans des conditions normales.

L'année se termine par l'envoi de 200 sapeurs sauveteurs pour les inondations dans le Var puis de 48 sapeurs sauveteurs en Bretagne suite au déclenchement du plan POLMAR consécutif à l'échouage du TK BREMEN.

En 2012, 2 sapeurs sauveteurs spécialistes sont engagés pour l'analyse et l'identification de produits suspects à Maubeuge. L'unité possède des spectromètres de masse capable d'identifier jusqu'à 350 000 produits, qu'elle peut projeter par voies routières ou aériennes. Ils sont servis par des experts en risques radiologique et chimique.

En 2016, un détachement a rejoint Haïti suite à de spectaculaires intempéries ayant occasionné de gigantesques dégâts matériels et de très nombreuses victimes. Avec ses modules de traitement de l'eau, il avait pour mission d'approvisionner la population en eau potable.

1.3. Caractéristiques UIISC 1 :

L'UIISC1 fut la première unité de secours à posséder des drones.

Ses équipes de recherches de victimes ensevelies ont permis lors du séisme à Haïti de détecter et de secourir les deux dernières victimes trouvées vivantes, onze et quinze jours après le sinistre. Ce type de recherche de victimes ensevelies en milieu contaminé est un savoir-faire unique dans le monde des secours.

L'UIISC1 dispose également d'un moyen unique : la section Kodaly 43 : « section sauvetage aquatique ».

Un officier communication est présent à l'UIISC1 en charge des relations avec la presse.

2. Les démineurs de la sous-direction des moyens nationaux de la Sécurité civile : « Réussir ou périr ⁹ »

2.1. L'état civil

Le bureau du déminage comprend un échelon central à la DGSCGC à Paris dans le 20^e arrondissement (Bâtiment GARANCE) et 23 centres de déminage en métropole et outre mer (Guadeloupe et Guyane), 1 antenne

⁹ « Réussir ou périr » est la devise des démineurs

à Strasbourg, 4 sites (Roissy, Orly, Calais et Bâle Mulhouse) et un centre de coordination des chargements chimiques (Suippes).

Le terme même de déminage est un néologisme de l'après guerre. Le maillage territorial est effectivement l'héritage d'une logique historique fondée sur la dépollution des champs de bataille et qui a su évoluer notamment en intégrant les artificiers de la police nationale en 2004.

Le service du déminage a été créé par une ordonnance du 21 février 1945 signée par le Général de Gaulle. Le service du déminage, dont le premier directeur fut R. Aubrac, est rattaché d'abord au ministère de l'urbanisme et de la reconstruction dirigé par E. Claudius Petit et R. Dautry. Le service est placé sous l'autorité du ministre de l'intérieur en 1964. Une loi de 1966, signée par le Général de Gaulle et toujours en vigueur, qualifie juridiquement les opérations de déminage. Un décret de 1976 précise la répartition des compétences en matière de déminage entre le ministre de l'intérieur et celui de la défense. En 2004, le service du déminage, dépendant de la direction de la Sécurité civile, et le service des artificiers de la police nationale, ont été fusionnés, à l'initiative du ministre de l'Intérieur. Hors Paris et les départements 92, 93 et 94, relevant de la Préfecture de police, il existe depuis cette date un seul service du déminage rattaché à la DGSCGC.

Les démineurs sont pour la plupart statutairement policiers.

Leurs missions sont souvent dédiées à la lutte antiterroriste. Dans ce cas, elles sont réalisées par des équipes pré positionnées essentiellement dans les aéroports et le tunnel sous la Manche. Les délais d'interventions sont alors inférieurs à 15 min.

Ces missions sont aussi réalisées par des équipes non pré positionnées afin de répondre à la menace terroriste dans les agglomérations dans un délai maximum de 3h.

2.2. Les missions

Le bureau du déminage est généralement chargé de 3 missions fondamentales.

Tout d'abord, de l'identification, la collecte, le transport et la destruction des munitions historiques résultant des conflits de 1870, 1914-1918 et 1939-1945 : à ce titre, le déminage neutralise environ 500 tonnes de munitions chaque année (600 en 2011) : la charge de travail est évaluée à 6 ou 7 siècles (évaluation des munitions tirées et non explosées durant les conflits),

Ensuite, de la neutralisation des colis et engins explosifs improvisés (plus de 2 600 départs en intervention en 2011). Le bureau du déminage est ainsi un acteur majeur de la lutte anti- terroriste.

Enfin, de la sécurisation de grands évènements internationaux (G8 ou G20 en 2011) ou à caractère sportif et socio culturel (Euro de rugby en 2016) et les déplacements du président de la République, du Premier ministre, en France et à l'étranger, et des principaux ministres (303 voyages officiels en 2011).

Des missions annexes prennent une importance croissante en France comme à l'étranger : expertises au bénéfice des autorités judiciaires, administratives, assistance aux services enquêteurs, formation de services spécialisés français ou étrangers (le savoir faire du déminage français est reconnu au plan international). A ce titre, les démineurs du bureau du déminage se sont illustrés en intervenant aux côtés du RAID lors de l'arrestation de M. Mehra à Toulouse en mars 2012. Il est à noter que le centre de déminage de Guyane participe à la sécurisation des lancements des satellites de la base de Kourou. Le bureau du déminage possède aussi une compétence reconnue pour la neutralisation des engins explosifs subaquatiques (60 démineurs- plongeurs).

302 démineurs opérationnels sont répartis sur 23 centres. Chaque centre a une compétence interdépartementale et accueille en moyenne une dizaine de démineurs. Cet effectif comprend 4 femmes dont un chef d'équipe. Il existe 4 niveaux de compétence (de démineur adjoint à chef de centre). Les démineurs sont polyvalents et formés à l'ensemble des missions qui leur sont dévolues. Pour des raisons de sécurité, les démineurs interviennent toujours en binôme.

Depuis la création du service, 640 démineurs sont décédés en service. Un monument au ballon d'Alsace, inauguré en 1952 par le ministre E. Claudius Petit rappelle leur mémoire. Il se trouve au carrefour de plusieurs départements particulièrement minés et où le service a subi de lourdes pertes. Le dernier accident mortel s'est produit en 2007 dans un dépôt de munitions près de Metz (2 morts).

3. Les logisticiens de la sous-direction des moyens nationaux de la sécurité civile

3.1. L'état civil

Le bureau des établissements de soutien opérationnel et logistique (BESOL), localisé à Asnières-sur-Seine, était jusqu'en 2014, prestataire de service pour le compte de tous les services de la direction générale de la sécurité civile et de la gestion des crises (DGSCGC). Ce bureau était principalement chargé :

- du soutien logistique et technique : réparation des matériels et des véhicules ; approvisionnement en rechanges, matières et ingrédients ; transport des matériels et des véhicules ; stockage de matériels.

- du soutien opérationnel et logistique : gestion des matériels de la Réserve Nationale (RN); mise en œuvre des matériels, Groupement d'Intervention Logistique (GIL).

Il bénéficiait pour remplir ses missions de 4 entités :

- 3 établissements de soutien opérationnel et logistique localisés à Méry-sur-Oise (ESOL Nord), à La Valentine (ESOL Sud), à Jarnac (ESOL Ouest) ;

- une antenne logistique à Mort-Mare (Antenne Est).

A présent localisé à Paris dans le 20^e arrondissement (Bâtiment GARANCE), le BESOL, rebaptisé bureau analyse prospective et soutien (BAPS), a conservé ses missions d'acquisition et de mise à disposition des matériels et véhicules pour le compte de tous les services de la DGSCGC et est chargé de l'élaboration du schéma directeur immobilier et de l'entretien des infrastructures des sites délocalisés (500 bâtiments répartis sur 60 sites, pour une surface de près de 190 000 m² de SHON). Il a cependant perdu l'appui technique de trois de ses quatre entités qui ont été rattachées aux services techniques des UIISC (ESOL Nord à l'UIISC 1, ESOL Sud à l'UIISC 7), au bureau du déminage (Antenne Est). Ces ESOL conservent les missions décrites ci-après.

3.2. Les missions

La principale mission des logisticiens est de soutenir les services opérationnels de la DGSCGC. Elle se décline en missions secondaires comme la gestion des matériels et du parc véhicules de la DGSCGC (définition, renouvellement, maintenance), , la définition et le suivi du matériel de la Réserve Nationale (matériels de renfort national destinés au secours et à la protection des personnes et des biens).

Cependant, au sein du Groupe d'Intervention Logistique (GIL), les logisticiens des ESOL participent également aux missions nationales et internationales de soutien logistique opérationnelle en servant du matériel spécifique de la Réserve Nationale telles que les machines de traitement de l'eau de grande capacité, des machines de pompage et de production d'énergie.

La Réserve Nationale est un stock de matériels destinés au secours et à la protection des personnes et des biens. Elle vient renforcer les capacités d'intervention des collectivités territoriales (communes, SDIS,..) lors de catastrophes ou d'évènements exceptionnels imprévisibles sur le territoire national (outre-mer compris). Elle est également sollicitée lors d'évènements prévus, du type rassemblements de grande ampleur, ou lors de l'organisation de réunions politiques internationales (G8, sommet franco-africain, OTAN,...).

Les opérations de ces dernières années sont très importantes puisque les logisticiens ont participé à 33 missions en 2010, dont les plus marquantes sont le tremblement de terre en Haïti, la tempête Xynthia, les inondations en Pologne, la crue torrentielle de Draguignan, les épisodes neigeux du mois de décembre 2010 à janvier 2011.

4. Les moyens aériens de la sous-direction des moyens nationaux de la sécurité civile : « Servir pour secourir ¹⁰ »

4.1. L'état civil

Les moyens aériens s'articulent autour de deux entités principales. La base d'avions de la sécurité civile (BASC) est implantée sur l'aéroport de Marseille-Provence à Marignane (Bouches-du-Rhône). L'été, des avions bombardiers d'eau sont détachés en Corse, dans le Sud-ouest et dans le département de l'Aude pour intervenir rapidement en cas d'incendie.

Le groupement d'hélicoptères de la sécurité civile (GHSC) est composé de 22 bases hélicoptères (23 bases à compter d'octobre 2012, avec l'ouverture d'une nouvelle base en Martinique), dont 1 en Guadeloupe, et de 7 détachements temporaires (Chamonix, Courchevel, L'Alpe d'Huez, Gavarnie, Lacanau, Le Luc, Mende). L'échelon central du GHSC est implanté à Nîmes-Garons (Gard). Ces 2 services délocalisés dépendent du bureau des moyens aériens (BMA) qui appartient à la direction générale de la sécurité civile et de la gestion des crises (Asnières-sur-Seine, Hauts-de-Seine).

Au début des années 1950, les premiers hélicoptères sont utilisés en missions de secours. Le groupement d'hélicoptères (GH) est créé en 1957, il gère alors 3 bases d'hélicoptères : Issy-les-Moulineaux, Grenoble et Lorient. Le GH devient groupement d'hélicoptères de la sécurité civile (G.H.S.C.) en 1986.

L'acquisition des 2 premiers avions bombardiers d'eau Catalina a lieu en 1963. En 1964, ces appareils intègrent le groupement d'hélicoptères qui devient le groupement aérien. La base d'avions de la sécurité civile (BASC) est créée en 1986. Ces deux entités sont placées en 1991 sous la tutelle du groupement des moyens aériens (GMA), devenu le bureau des moyens aériens (BMA) en 2011.

¹⁰ « Servir pour secourir » est la devise du groupement d'hélicoptères

4.2. Les missions

La flotte d'avions de la sécurité civile est à la disposition du ministre, des directions du ministère de l'intérieur, des préfets de zone et de département pour la lutte contre les feux de forêts et le transport de personnes ou de fret, notamment en cas de catastrophes naturelles ou industrielles. Les avions bombardiers Dash-8 sont notamment intervenus sur les feux de l'île de la Réunion en novembre 2011. Les bombardiers d'eau peuvent également intervenir au profit d'autres états européens dans le cadre d'accords bilatéraux de protection civile.

Les hélicoptères de la sécurité civile et leurs équipages ont secouru 13 518 personnes en 2011 et 13 581 en 2012, en plaine, mais aussi dans les milieux difficiles que sont la mer et la montagne. Ils ont assuré 17 200 heures de vol en 2011 et 16 300 en 2012. La logistique est essentiellement fondée sur le secours en milieux difficiles.

Ils assurent, en priorité, des missions de secours d'urgence et de sauvetage 24h/24.

Ils effectuent également des missions de transport sanitaire, participent au dispositif de lutte contre les feux de forêts et réalisent parfois des missions de police, de prévention générale et d'assistance technique. Les hélicoptères ont apporté une contribution massive et particulièrement efficace lors des graves intempéries dans le Var en novembre 2011.

Le parc d'aéronefs compte, en 2012, 65 appareils, soit 26 avions et 39 hélicoptères. L'activité aérienne du BMA a représenté, en 2011, 6 500 heures de vol pour les avions et 17 200 heures de vol pour les hélicoptères.

La base d'avions de la sécurité civile (BASC) est composée de 130 personnes dont 90 pilotes.

Le groupement d'hélicoptères de la sécurité civile (GHSC) regroupe 310 personnes dont la moitié est constituée de pilotes, mécaniciens opérateurs de bord et techniciens sol.

Les besoins en moyens nationaux sont sans cesse croissants alors que les moyens financiers alloués par l'Etat sont en baisse. Il en résulte des dysfonctionnements qui génèrent une incapacité à répondre à toutes les demandes. Dans une conjoncture difficile, il faudrait davantage prendre en compte la dimension européenne dans la construction de l'avenir de la sécurité civile française. Il est effectivement indispensable d'adopter une vision globale, transverse et partagée des besoins des partenaires institutionnels afin de prendre un temps d'avance sur les vulnérabilités potentielles.

Selon la loi du 13 août 2004, l'Etat a un rôle de « garant de la cohérence de la sécurité civile au plan national ». Il en « définit la doctrine et coordonne ses moyens », est chargé « d'évaluer en permanence l'état de préparation aux risques » et de « veiller à la mise en œuvre des mesures d'information et d'alerte des populations ». La protection civile est donc une compétence partagée entre l'Etat, représenté dans les départements par le préfet, et les collectivités territoriales.

La protection civile est assurée au niveau départemental par les services départementaux d'incendie et de secours, les SDIS. Chaque SDIS est désigné par le nom de son département. A l'exception du grand Paris (75, 92, 93, 94) dont la protection est assurée par la brigade de sapeurs-pompiers de Paris (BSPP), et du SDIS 13 a la particularité de cohabiter avec le bataillon des marins pompiers de Marseille (BMPM), chaque département possède son propre SDIS.

Chaque SDIS est soumis à l'autorité du maire, et à celle du préfet en fonction du niveau d'intervention considéré. Il est essentiellement financé par le département, et par les communes.

Les moyens nationaux n'interviennent qu'au titre de renforts nationaux auprès des SDIS.

1. Brefs rappels historiques

La loi du 5 avril 1884 oblige chaque commune à se doter d'un centre de secours doté de sapeurs-pompiers professionnels et volontaires afin d'organiser les services en charge de la lutte contre les incendies.

En 1938, sont créés les services départementaux de protection contre l'incendie afin que les actions soient coordonnées par les préfets, qui deviendront en 1955 des établissements publics.

La loi du 6 février 1992, relative à l'administration territoriale de la République confère à ces établissements la compétence de droit commun pour la gestion des moyens affectés à la lutte contre les incendies.

La loi du 3 mai 1996, relative aux services d'incendie et de secours, renforce cette disposition de logique départementale en transférant les personnels et les matériels des communes aux SDIS. Alors que la loi du 27 février 2002, relative à la démocratie de proximité, réaffirme la place du département au sein du SDIS, celle du 13 août 2004 offre la possibilité de création d'établissements publics interdépartementaux.

Le grand Paris et Marseille constituent donc deux exceptions territoriales. Ces deux entités ont conservé leur statut militaire pour des raisons historiques et dépendent du ministère de la défense.

La brigade de sapeurs-pompiers de Paris (BSPP) est une unité militaire de l'arme du génie. Suite à l'incendie de l'ambassade d'Autriche, en 1810, Napoléon décide de confier la mission de lutte contre l'incendie à Paris, à une unité militaire.

Elle comprend environ 8 500 individus, réparties sur 72 centres de secours, dont 24 sur Paris et 48 en petite couronne. La brigade assure en moyenne un départ par minute, soit 501 302 interventions par an¹¹, dont 76% de secours à victime. Elle est dotée de 230 véhicules d'incendie, 150 véhicules d'intervention et de secours, et 170 véhicules médicaux et paramédicaux¹². Elle est commandée par un officier général et placée pour emploi auprès du préfet de police de Paris.

Le bataillon de marins-pompiers de Marseille (BMPM) a été créé suite à l'incendie des Nouvelles Galeries d'octobre 1938 qui fit 73 morts. La ville fut placée sous tutelle de l'Etat et le gouvernement, suite à diverses rivalités politiques, confia, neuf mois plus tard, par un décret-loi du 29 juillet 1939, à une unité de marins-pompiers, commandée par un officier supérieur de la marine, le soin d'assurer la protection de la ville contre l'incendie. Cette spécificité a été confirmée dans la loi de modernisation de la sécurité civile du 13 août 2004.

Les effectifs du bataillon sont de 2 400 personnes, dont 100 civils, répartis sur 28 sites et 16 centres d'incendie et de secours. Le bataillon assure environ 1 départ toutes les 5 minutes, soit 110 000 interventions par an, dont environ 68% de secours à victime. Le bataillon est doté de 423 véhicules et 16 engins nautiques¹³. Le BMPM est placé pour emploi sous l'autorité du maire de Marseille.

Ces deux unités militaires peuvent être sollicitées, au même titre que les SDIS, pour des interventions extérieures en renfort sur des catastrophes majeures par la DGSCGC.

Les SDIS effectuent 3 637 519 interventions par an, dont 2 461 074 de secours à victime, 322 819 d'opérations diverses et 254 985 d'accidents de la circulation¹⁴.

¹¹ Données 2012, « Les statistiques des services d'incendie et de secours », rapport DGSCGC.

¹² Données mai 2014, source : <http://www.prefecturedepolice.interieur.gouv.fr/Nous-connaitre/Services-et-missions/Missions-de-securite-civile/La-brigade-de-sapeurs-pompiers-de-Paris>

¹³ Données mars 2015, source : <http://www.marinspompiersdemarseille.com/le-bmpm/le-bataillon-en-chiffres>

¹⁴ Données 2012, « Les statistiques des services d'incendie et de secours », rapport DGSCGC.

2. Missions

Selon l'article L. 1424-2 du code général des collectivités territoriales, « Les services d'incendie et de secours sont chargés de la prévention, de la protection et de la lutte contre les incendies. Ils concourent, avec les autres services et professionnels concernés, à la protection et à la lutte contre les autres accidents, sinistres et catastrophes, à l'évaluation et à la prévention des risques technologiques ou naturels ainsi qu'aux secours d'urgence.

Ils exercent les missions suivantes :

- la prévention et l'évaluation des risques de sécurité civile ;
- la protection des personnes, des biens et de l'environnement ;
- la préparation des mesures de sauvegarde et d'organisation des moyens de secours ;
- le secours d'urgence aux personnes victimes d'accidents, de sinistres ou de catastrophes, et l'évacuation des victimes »¹⁵.

Selon le rapport de la cour des comptes de décembre 2011 : « la France compte 98 SDIS classés en cinq catégories (la 1 catégorie regroupant les plus importants) selon la population du département, les contributions reçues et l'effectif de sapeurs-pompiers. 7 277 centres d'intervention localisés sur le territoire en dépendent. En fonction des besoins opérationnels territoriaux, ces derniers sont eux- mêmes classés en centres de secours principaux (CSP) (343 centres), centres de secours (CS) (2 891 centres) et centres de première intervention (CPI) (4 043 centres). 1 508 CPI ne sont pas intégrés au service départemental³.

Au 1er janvier 2011, on dénombrait 248 264 sapeurs-pompiers, dont 40 301 ayant le statut de sapeurs-pompiers professionnels (SPP) (16 %), 197 307 le statut de sapeurs-pompiers volontaires (SPV) (79 %) et 10 656 le statut de militaires (4 %). Les SDIS emploient aussi 11 123 personnels administratifs techniques et spécialisés (PATS).

¹⁵ Extrait du Rapport public thématique « Les services départementaux d'incendie et de secours », Cour des Comptes, Nov 2011

Les sapeurs-pompiers professionnels sont des fonctionnaires territoriaux. Le droit commun de la fonction publique territoriale leur est applicable, tout en relevant de statuts qui leur sont adaptés.

Les sapeurs-pompiers volontaires sont des citoyens qui, parallèlement à leur vie professionnelle et familiale, s'engagent au service du centre de secours dont ils dépendent. L'importance de la contribution de sapeurs-pompiers volontaires à la lutte contre les incendies, notamment en milieu rural, est une caractéristique française, mais qui existe aussi dans d'autres pays, Belgique, Espagne et Pays-Bas. »¹⁶

Selon le rapport de la cour des comptes de 2011 : « Les dépenses réelles totales des SDIS sont passées de 3,26 Md€ en 2002 à 4,74 Md€ en 2010, soit une évolution moyenne annuelle de 4,8 %. L'accroissement s'est ralenti en 2010 (+1,5 %) mais rien ne dit que cette modération recouvre une réelle inversion de tendance.

Les SDIS ont effectué 3,6 millions d'interventions en 2010. Leur nombre a augmenté de 17 % entre 2002 et 2010, alors que les dépenses se sont accrues deux fois plus rapidement (+30% en euros constants).

La lutte contre les incendies, vocation première des SDIS, ne représentait que 8,5 % de leur activité en 2010, et elle a eu tendance à diminuer au cours de la période contrôlée, de même que les interventions relatives aux accidents.

L'activité principale des SDIS est le secours à personne pour l'essentiel en coordination avec le SAMU, c'est-à-dire principalement le secours à des personnes malades ou accidentées, à leur domicile ou dans un lieu public. Le secours à personne représentait 69 % des interventions en 2010. C'est l'activité qui a connu l'augmentation la plus forte depuis 2002.

Le secours à personne sollicite moins de moyens que les incendies ou les accidents. De ce fait, son augmentation s'est accompagnée d'une diminution du temps consacré aux interventions par le personnel des SDIS. Ainsi, entre 2005 et 2010 le nombre d'hommes/heure en intervention a baissé de 13 %. La sollicitation globale des sapeurs-pompiers du fait des interventions a donc diminué mais la dépense par homme/heure a augmenté, passant de 173€ en 2005 à 243€ en 2010 (+ 41 %).

Les charges de personnel constituent la principale cause d'augmentation des dépenses de fonctionnement : elles ont crû de 54 %, entre 2002 et 2010, passant de 1,97 Md€ (76 % des dépenses de fonctionnement) à 3,04 Md€ (80 % de ces dépenses).

L'augmentation des dépenses de personnel tient essentiellement à l'évolution des effectifs des sapeurs-pompiers professionnels des SDIS (passés de 33

¹⁶ Extrait du Rapport public thématique « Les services départementaux d'incendie et de secours », Cour des Comptes, Nov. 2011

727 en 2002, à 40 302 en 2010, soit une hausse de 19 %) et des personnels administratifs et techniques (7 661 en 2002, 11 123 en 2010, soit une hausse de 45 %).

L'application de la réglementation relative à la réduction du temps de travail n'explique que partiellement cette croissance, car celle-ci s'est poursuivie durant les dernières années, au cours desquelles les ajustements liés à la réduction du temps de travail étaient absorbés. »¹⁷

Le financement des dépenses des SDIS est assuré à 56% par les départements. Compte tenu des contraintes financières actuelles et de la réforme des régions, de la disparité entre départements et entre communes, une réorganisation semble être nécessaire, d'après le rapport de la Cour des comptes, pour réformer le financement, la gestion et l'organisation opérationnelle et la coordination des acteurs, pour l'ensemble des SDIS. Ces données seront discutées dans un chapitre ultérieur.

¹⁷ *Extrait de la Synthèse du rapport public thématique de la Cour des Comptes, Nov 2011.*

Bertrand Pauvert

Maître de conférences (HDR) en droit public à l'Université de Haute-Alsace, Bertrand Pauvert est spécialiste du droit et de la gestion des risques collectifs. Il est l'auteur de nombreux articles et communications scientifiques sur le droit de la sécurité et de la défense ; il assure notamment le commentaire des dispositions relatives à la sécurité civile du Code de la sécurité intérieure (Lexis Nexis 2014). Il enseigne le droit de la sécurité aux étudiants de Master en droit et à l'Ecole Nationale Supérieure de la Police de Saint-Cyr-au-Mont-d'Or (ENSP). Il est le directeur du CERDACC (Centre Européen de recherches sur le Risque, le Droit des Accidents Collectifs et des Catastrophes, EA 3992).

S'efforçant de tracer les contours du souhaitable et du nécessaire en matière de sécurité civile, le Professeur Viret relevait : « au-delà des problèmes de redistribution des pouvoirs et des compétences, au-delà des remaniements imposés aux structures, il faudrait se saisir de l'opportunité de la réforme de la loi de 1987 pour donner plus de clarté et de lisibilité au système »¹⁸. Prononcés il y a dix ans, à la veille de l'adoption de la loi de modernisation de la sécurité civile, ces mots méritent de guider notre réflexion ; après l'adoption d'un code de la sécurité civile¹⁹, il est pertinent d'effectuer un état des lieux de la protection civile en France.

Avant toute chose, afin de mettre en perspective le constat globalement négatif que nous serons amenés à formuler et de manière à le relativiser, il convient de relever que les secours aux personnes fonctionnent de manière très satisfaisante en France. Le maillage territorial permet une intervention rapide des secours, lesquels disposent de moyens modernes permettant un fonctionnement le plus souvent optimal. Si ce résultat a sans doute été obtenu au prix d'une croissance probablement trop importante des dépenses encore récemment dénoncé²⁰, il n'en est pas moins certain que l'organisation des

¹⁸ Viret J (2003), p. 18. Cela au terme d'une étude au cours de laquelle il avait d'abord relevé la nécessité de la consolidation de la sécurité civile et appelé à une clarification indispensable de la matière, rendue nécessaire, selon l'auteur, par « l'imbroglie institutionnel et fonctionnel » existant, *ibid.*, p. 11.

¹⁹ Evoqué dès 2003, ce code n'a vu le jour qu'en 2012, sous le titre de Code de la sécurité intérieure, dont le livre VII est consacré à la sécurité civile : v. Pauvert B (2013), pp. 205-219. Si la loi de 2004 a procédé à la consolidation espérée, la clarification escomptée n'a pas été totalement réalisée. Sous cet angle on relèvera que la publication du Code, en 2012, n'a rien amélioré, puisqu'il ne s'agissait que d'une codification à droit constant et si cette opération facilite l'accès au texte, elle ne contribue pas à un véritable éclaircissement des compétences et modes de fonctionnement en matière de sécurité civile.

²⁰ Cour des comptes (2011), 354 p. Ces dépenses, entre 2002 et 2010 ont augmenté de près de 50% (pp. 19-20). La date choisie permet de se donner une idée pertinente de cette évolution. En conséquence de la loi de départementalisation de 1996, c'est en 2001 que se sont achevés les transferts des communes aux services départementaux d'incendie et de secours (SDIS) ; les effets de ce mouvement peuvent donc être mesurés à partir de 2002.

secours donne aujourd'hui satisfaction. Pour autant, est-ce à dire que tout serait parfait et qu'aucun champ du vaste domaine constitué par la sécurité civile ne gagnerait à être amélioré ? Certes non.

Effectuer l'état des lieux de la protection civile suppose d'en observer le fonctionnement, spécialement en ce qu'il révélerait de difficultés, de pesanteurs ou d'insuffisances. Il s'agit d'en envisager le fonctionnement et l'organisation, de les comparer à un idéal type, aux réalités observées à l'étranger, afin de dessiner leur avenir. Ces perspectives doivent s'envisager d'un point de vue tant probabiliste, que volontariste. Ce sont d'abord certaines évolutions qui paraissent devoir « naturellement » intervenir dans un délai plus ou moins bref, au regard de certaines lignes de force gouvernant les tendances contemporaines de la sécurité civile. Au-delà, il est possible de dessiner d'autres évolutions qui, loin d'être simplement probables, semblent se justifier au regard des avantages qu'elles induiraient.

La sécurité civile « a pour objet la prévention des risques de toute nature, l'information et l'alerte des populations ainsi que la protection des personnes, des biens et de l'environnement contre les accidents, les sinistres et les catastrophes par la préparation et la mise en œuvre de mesures et de moyens appropriés relevant de l'État, des collectivités territoriales et des autres personnes publiques ou privées. Elle concourt à la protection générale des populations »²¹. La clarté de la définition législative donne la mesure de l'ampleur des notions couvertes par le concept, or si quantité de domaines sont enrôlés dans son étude²², cela ne favorise guère ni la détermination des éléments permettant de connaître sa nature exacte, ni celle des différentes compétences en ce domaine. Or, celles-ci sont primordiales, lorsqu'il s'agit de répondre aux attentes accrues de citoyens inquiets.

La sécurité civile est un concept assurément difficile à cerner, d'abord parce qu'elle résulte d'une construction empirique, « tout à la fois concept, mission, service, elle est surtout le produit de l'histoire et de la nécessité pour les groupements humains, puis les collectivités locales, de faire face aux risques collectifs de la vie quotidienne. (...) Les textes, l'organisation, les procédures, l'intervention de l'Etat, ont presque toujours été des phénomènes seconds, qui venaient sanctionner des pratiques, des réussites... et des échecs »²³. La sécurité civile vise à protéger les populations en cas de survenance d'accidents ou de sinistres majeurs, héritière d'une préoccupation ancienne ayant donné naissance à une multitude de concepts ; hétérogénéité conceptuelle qui n'a d'ailleurs d'égale que la diversité de ses acteurs²⁴. Il

²¹ Art. L. 112-1 du Code de la sécurité intérieure (CSI).

²² *L'étude des services de secours, des catastrophes naturelles, de la réglementation relative aux accidents technologiques ou industriels - notamment - relève de l'étude de la sécurité civile. Si la France a choisi en 1987 de valider ces réalités sous le vocable de « sécurité civile », l'essentiel des autres pays évoque le plus souvent la « protection civile ».*

²³ Dye V (1995), p. 3.

²⁴ *Les sapeurs-pompiers (militaires ou civils, volontaires ou professionnels), les services du déminage, les services hospitaliers d'urgence (SAMU et SMUR), les associations (Ordre de Malte, Croix-Rouge, Société Nationale de*

résulte de cette situation une difficulté à saisir la nature exacte de la sécurité civile et de ses acteurs, « le droit de la sécurité civile n'est donc pas fortement architecturé. Il est complexe, incomplet, fluctuant. Il n'aide pas à comprendre ce qu'est la sécurité civile ni à cerner son champ de compétence »²⁵. Si l'objet, la nature ou les acteurs de la sécurité civile ne se définissent pas aisément, il semble plus simple d'envisager ses moyens, lesquels « s'appliquent à tous les risques qui concernent la population civile, qu'ils soient d'origine militaire ou civile, en temps de paix ou en temps de guerre »²⁶ ; l'ampleur de cette mission explique la difficulté existant à déterminer la répartition exacte des compétences.

Lorsqu'il s'agit de déterminer les compétences en matière de sécurité civile la loi semble de prime abord fort claire, qui confie au maire « le soin de prévenir par des précautions convenables, et de faire cesser, par la distribution des secours nécessaires, les accidents et les fléaux calamiteux ainsi que les pollutions de toute nature »²⁷ ; la clarté s'étirole si l'on considère que les préfets, de façon quasi ininterrompue, « ont vu leurs attributions s'élargir (...) dans le domaine de la prévention des risques naturels et industriels, ainsi que dans celui de la gestion des crises »²⁸. L'obscurité se forme si l'on envisage la réalité de la gestion des services d'incendie et de secours (SDIS) par les départements²⁹, tandis que la nuit tombe enfin, si l'on ajoute le partage des missions de sécurité civile entre une multitude d'acteurs. Cela explique largement le déficit d'intelligibilité du domaine, lorsqu'il s'agit de connaître en détail responsabilités et compétences des uns et des autres. Si la sécurité civile est un domaine de compétences partagées, cette répartition relève plus du clair-obscur que de la ligne franche. Le premier partage, vertical, s'opère entre l'Etat et les collectivités territoriales. Si la compétence de principe appartient aux communes, elles peuvent faire appel à l'Etat si l'ampleur ou la gravité des événements les rendent incapables d'y faire face ; le préfet possède pour mission de répondre à cet appel et dispose d'importants pouvoirs à cet effet. Le devoir de solidarité entre les citoyens est une exigence constitutionnelle et justifie l'intervention publique pour faire face aux malheurs accablant la Nation³⁰. Ce partage dépend encore de l'intervention

Sauvetage en Mer, Spéléo-Secours français, Fédération nationale de la protection civile...) figurent parmi les acteurs de la sécurité civile. Au-delà, chacun doit garder en mémoire qu'à côté de ces acteurs reconnus : « toute personne concourt par son comportement à la sécurité civile » dispose l'art. L. 721-1 CSI.

²⁵ Dye V (1995), p. 32.

²⁶ Prieur M (1987), p. 928.

²⁷ Art. L. 2212-2-6° du Code Général des Collectivités Territoriales (CGCT).

²⁸ Gilbert C (1995), p. 130.

²⁹ Loi n° 96-369 du 3 mai 1996 relative aux services d'incendie et de secours (JO du 4, p. 6728).

³⁰ En vertu du préambule de la Constitution du 27 octobre 1946, « la Nation proclame la solidarité et l'égalité de tous les Français devant les charges qui résultent des calamités nationales » ; ce qui constitue dès lors un

départementale puisqu'afin d'optimiser les moyens mis en œuvre et renforcer les solidarités, les corps de sapeurs-pompiers sont depuis 1996 gérés par un établissement public largement tributaire de la majorité départementale. A ce partage vertical s'en ajoute un second, horizontal, qui se produit au sein même de l'Etat, trouvant sa source dans le caractère interministériel des compétences de sécurité civile³¹. Sur le plan institutionnel, la pluralité de décideurs rend complexe l'étude de la sécurité civile, ne facilitant pas le discernement précis des responsabilités³². Toutefois, pour obscur que puisse paraître ce partage au néophyte, force est de constater qu'en matière de sécurité civile, une ligne de force se dessine, celle voulant qu'après « le profond mouvement de décentralisation opéré sur la base de la loi du 2 mars 1982, l'institution préfectorale a largement compensé, du côté du droit de la déconcentration de l'Etat, la perte de compétences qu'elle a légitimement subie comme exécutif des départements ou des régions »³³. L'essor de la compétence préfectorale s'explique notamment par la demande sociale accrue d'une intervention publique sur tout ce qui peut relever des questions de sécurité civile ; on discerne bien sur ces questions une sorte de retour de l'Etat.

La sécurité civile constitue un impératif social : il existe une demande accrue des citoyens que soit assurée leur sécurité ; demande favorisée par la conscience de l'ampleur des risques technologiques et sanitaires, ainsi que par la persistance des catastrophes naturelles³⁴. Ayant évacué toute réponse objective à l'ordre du monde, nos sociétés acceptent difficilement que soit

véritable principe de solidarité a également été reconnu par le Conseil constitutionnel, « la protection de la santé et la sécurité des personnes et des biens (...) a le caractère d'un principe de valeur constitutionnelle », décision n° 80-117 DC, 22 juil. 1980, Protection des matières nucléaires, Rec., p. 42.

³¹ Si le ministère de l'intérieur dispose de l'essentiel des moyens nationaux de secours et se trouve chargé de la planification des mesures de sauvegarde, au moyen de la direction de la défense et de la sécurité civile (DDSC), de nombreux ministères participent à cette mission. Les ministères de l'Aménagement du territoire et de l'Environnement coordonnent l'action pour ce qui touche aux risques naturels majeurs. La prévention des risques technologiques relève des services du ministère chargé de l'industrie. Les politiques relatives à l'aide médicale d'urgence dépendent de la Santé. La réglementation relative à la sécurité contre l'incendie relève du Logement. Les services de l'Équipement sont encore concernés, tandis que la prévention des accidents et sinistres au travail dépend du ministère de l'emploi.

³² Pour Sotto M (1999), p. 24, « l'organisation de la sécurité civile (...) soulève certaines interrogations quant à la répartition des compétences opérationnelles entre l'Etat et les collectivités territoriales ». Et de fait, en ce domaine, « aucun texte ne pose clairement les limites de compétences entre les collectivités locales et l'Etat », Gutierrez G (2001), p. 17.

³³ Gohin O (2001), p. 1357.

³⁴ Les risques existent et concernent de très nombreuses communes. Parmi celles-ci, 7.500 sont susceptibles de connaître des inondations, 3.000 des mouvements de terrain et plus de 1.400 des séismes. On recense environ 700 sites Seveso. Il s'agit de risques importants, multiformes, face auxquels il est demandé que les autorités publiques soient en mesure de faire face et de répondre à tout moment.

perturbé leur fonctionnement, « l'approche moderne situe la catastrophe dans le domaine de l'intolérable, parce qu'aucune théologie ne vient plus la justifier et qu'elle relève à présent d'un jeu mécanique de forces naturelles que l'homme est présumé connaître sinon maîtriser. Sa survenance est d'autant plus intolérable que la complexité technique et économique de la société actuelle la rend susceptible de produire des conséquences à l'échelle de la planète et de l'espèce humaine tout entière »³⁵. La sensibilisation croissante aux risques entraîne une forte demande d'intervention publique : « les citoyens souffrent d'une vulnérabilité accrue face aux risques : l'urbanisation, les modes de vie, la perte des réflexes d'autoprotection, la complexité même et parfois l'instantanéité des menaces y ont leur part. Cette vulnérabilité se traduit tout naturellement par une demande sociale accrue de sécurité »³⁶. Les préfets ont reçu comme fonction d'accueillir cette demande, ce qui a justifié l'extension de leurs compétences. A rebours de la décentralisation, sans cesse plus de textes confient à l'Etat et ses services des responsabilités en matière de sécurité civile, de prévention des risques ou de contrôles.

Sous cet angle on ne peut que constater que les réponses de sécurité civile restent trop souvent inadaptées... Le renforcement des normes n'engendre pas nécessairement une extension de la sécurité ! Sous cet angle, les rapports administratifs ou parlementaires rendus après chaque catastrophe pointent les lacunes, difficultés et dysfonctionnements du système³⁷... Au regard de ces éléments, quel bilan tirer du fonctionnement du système français de sécurité civile et quelles perspectives d'évolution envisager ? Au-delà de l'éternel appel à l'amélioration chez chacun de la « culture du risque », plusieurs carences et limites peuvent être observées dans le fonctionnement de la sécurité civile en France, éléments dont la correction irait incontestablement dans le sens d'un perfectionnement de cette politique publique. Par ailleurs, si le fonctionnement de la sécurité civile peut être amélioré par une correction de ses structures actuelles, d'autres pistes méritent d'être explorées ; plusieurs éléments de réformes ou d'évolutions de l'organisation de la sécurité civile méritent ainsi d'être discutés.

³⁵ Ségur P (1997), p. 1694.

³⁶ Lebeschu J (1995), pp. 194 et 195. Un constat identique est opéré par la doctrine, qui relève à propos de la loi de 1987, « la complexité du droit, l'augmentation des normes en tous les cas ne sont pas souvent dus aux goûts pervers des professionnels du droit et des fonctionnaires, mais, profondément, à une demande sociale de protection sans cesse renouvelée et diversifiée », Auby J-B et Périnet-Marquet H (1988), p. 116.

³⁷ Pour un exemple récent, v. Anziani A (2010). Son rapport de relever que s'il y a bien eu mobilisation remarquable des secours (p. 32), il n'y en avait pas moins de graves défaillances (p. 36), pointant l'insuffisante prévision des risques à terre (p.38), un dispositif d'alerte archaïque (p. 41), des plans communaux de sauvegarde quasi-inexistants (p. 49), un contrôle de légalité insuffisant (p. 58), une méconnaissance généralisée des risques naturels (p. 59)... V. aussi : Cour des comptes (2012), spéc. pp. 32, 51, 90 et 93... Ainsi, « la catastrophe suscite l'émotion, qui incite la représentation nationale à enquêter sur les causes de l'événement ; enquête dont les conclusions conduisent à une réaction qui prend la forme d'une production normative supplémentaire », Nicoud F (2011), p. 69 ; cela, sans que la sécurité ne soit pleinement et parfaitement assurée...

1. Des carences et limites constatées dans le fonctionnement

Dix ans après sa départementalisation effective, envisager le fonctionnement de la sécurité civile, conduit à constater la persistance de carences structurelles. Au-delà de ces carences, c'est l'étude du fonctionnement lui-même de la sécurité civile qui permet d'identifier un certain nombre de limites l'affectant.

1.1. Des carences structurelles identifiées

Eu égard à l'ampleur des matières qu'elle recouvre et à la diversité des acteurs qu'elle fédère, la sécurité civile induit un partage de compétences qui ne va pas sans difficulté et réalise une répartition délicate de celles-ci entre les acteurs. En particulier, si la planification relève pour l'essentiel du champ préfectoral, la compétence d'action relève elle, au moins dans un premier temps, de la sphère municipale, quand la gestion des sapeurs-pompiers, premiers acteurs de la sécurité civile, s'inscrit dans un cadre départemental... L'étude de ce partage révèle d'importantes carences, tant au niveau de la sphère municipale qu'en ce qui touche l'intervention des services de l'Etat ou de ses représentants.

Les municipalités disposent d'une compétence de principe en matière de protection civile au regard des pouvoirs confiés au maire par les dispositions de l'article L. 2212-2-6° CGCT. Pourtant l'ampleur du pouvoir confié s'accorde mal des réalités du terrain, car les 36.000 communes ne sont pas sur un pied d'égalité. Nul ne s'étonnera à ce qu'elles soient nombreuses à ne pas disposer de moyens techniques ou de personnels suffisants pour développer d'éventuelles actions de prévention et de secours ; seules les plus peuplées paraissant en mesure de prendre pleinement en charge l'ensemble de leurs compétences³⁸. Les outils de la prévention restent sous-utilisés. Les communes peuvent participer à la prévention et à la planification des risques en élaborant leur Plan communal de sauvegarde (PCS)³⁹ ; si seules les

³⁸ Il existe en France 33.000 communes de moins de 2.500 habitants ; l'importance de leurs services est à la proportion de leur taille. Ce sont de très vastes espaces pour lesquels la compétence de sécurité civile ne s'exercera qu'imparfaitement (si tant est qu'elle soit correctement exercée dans les communes plus importantes).

³⁹ Art. L. 731-3 CSI. Le PCS a été créé par l'art. 13 de la loi 2004-811 du 13 août 2004 relative à la modernisation de la sécurité civile ; il vise à améliorer la prévention et la gestion des crises au niveau local en confortant le rôle des communes. Le PCS doit permettre la préparation préventive des acteurs locaux à la gestion de crises survenant sur leur territoire. Il repose sur un recensement des vulnérabilités et des risques affectant la commune et des moyens (humains et matériels) disponibles pour y répondre, ainsi que sur une organisation permettant l'alerte, l'information, la protection et le soutien de la population au regard de ces risques ; v. Favro K (2013), p. 61.

communes concernées par un plan de prévention des risques naturels approuvé ou un plan particulier d'intervention sont dans l'obligation de réaliser un PCS, toutes sont invitées à s'en doter... Or, dix ans après l'adoption de la loi, tandis que plus de 10.000 communes sont tenues de le réaliser, bien moins de la moitié ont satisfait à cette obligation⁴⁰. De même, d'autres outils à la disposition des communes restent sous exploités : ainsi des réserves communales de sécurité civile ou de la création de registres de population... Tous ces moyens reposent sur la seule bonne volonté des autorités locales... Chacun constate d'importantes disparités entre les communes, l'intercommunalité étant en la matière pratiquement inexistante. On se prend alors à imaginer que les compétences de protection civile soient exercées dans la sphère intercommunale qui deviendrait alors le cadre ordinaire de la réponse locale en matière de distribution des secours. Il est évident qu'une telle réforme supposerait une réécriture de la distribution de la compétence de police administrative générale ; énoncer simplement cette hypothèse illustre l'ampleur et les difficultés d'une telle réforme...

Du côté des services de l'Etat, les carences sont d'un autre ordre. Si les personnels des secours ne peuvent faire l'objet de reproches quant à leur efficacité, est-il possible de dresser le même constat quant à l'action des services de l'Etat chargés de la sécurité civile ? Une réponse négative se dessine trop souvent. Il existe au sein des préfetures, pour mener à bien les missions confiées, un service spécialisé, le SIDPC, service de coordination chargé d'assister le préfet pour ce qui à trait à la prévention des crises et la planification des secours. Or, si l'importance primordiale d'une telle fonction exige professionnalisme et permanence des personnels, il est fréquent qu'au sein de ce service ne soient pas affectés des personnels formés à ces missions⁴¹, tandis que l'on peut fréquemment y déplorer un taux assez élevé de renouvellement des agents, ce qui nuit à l'acquisition et à la transmission des savoir-faire, primordiaux en terme de gestion de crise⁴². A ces éléments doit être ajouté l'absence de culture « militaire » ou opérationnelle, effet de la suppression du service national en 1997 ; aujourd'hui, les personnes de moins

⁴⁰ En 2012, le nombre de communes soumises à l'obligation d'élaborer un PCS était de 10.546 et seules 3.953 d'entre-elles l'avaient effectué fin 2011 ; *Cour des comptes (2012)*, p. 42. Et cela sans même se poser la question du contenu des dits plans, ceux-ci se bornant fréquemment à reproduire le contenu du document guide ; *ibid.*, pp. 42-43.

⁴¹ Aucun concours de recrutement particulier n'existe à ce jour pour ce type de fonctions.

⁴² Cela sans même évoquer la dyarchie qui tend à pouvoir exister en termes de prévention ou de gestion de crise entre le SIDPC et le SDIS, lequel est chargé « de la prévention, de la protection et de la lutte contre l'incendie », ses compétences touchant à « la prévention et l'évaluation des risques de sécurité civile, la protection des personnes des biens et de l'environnement » (art. L. 1424-2 CGCT) ; le SDIS devant en outre élaboré le « schéma départemental d'analyse et de couverture des risques de toute nature pour la sécurité des personnes et des biens » (art. L. 1424-7 CGCT). Tandis que relève du SIDPC (et non du SDIS !) l'organisation de la réponse de sécurité civile (plans ORSEC) sous l'autorité du préfet (art. L. 741-2 CSI). Le manque de clarté des textes renvoie à diverses situations locales où le partage dépend en définitive plus des personnes que des textes...

de 40 ans n'ont, sauf cas particulier, aucune perception du monde « kaki » ou « bleu marine » que celle reçue lors de la journée défense et citoyenneté... Cette réalité ne facilite pas l'échange entre personnels ayant vocation à travailler ensemble mais issus d'univers distincts.

Enfin, le même constat se vérifie au sein de l'administration préfectorale elle-même. Les logiques internes de renouvellement des cadres de préfecture conduisent à une sorte de « tournante » des préfets, qui, dans son principe même, nuit à la permanence de l'implication de ces acteurs, pourtant primordiaux, dans les questions de sécurité civile, domaines dans lequel les résultats ne peuvent être effectifs et visibles qu'à moyen ou long terme. Or, le constat du temps de présence en poste des cadres préfectoraux est à l'opposé d'une telle exigence, « la durée moyenne dans le même poste est de 22 mois pour le préfet, 26 mois pour le secrétaire général, 17 mois pour le directeur de cabinet »⁴³. Ce temps en fonction est beaucoup trop restreint et il en résulte une nécessaire sous-implication dans les questions de sécurité civile ; or, celle-ci doit être une préoccupation centrale pour les préfets, afin que l'Etat assume ses responsabilités. Les impératifs de sécurité civile doivent apparaître fondamentaux au corps préfectoral, ce qui est loin d'être toujours vérifié⁴⁴ ; on se prend à rêver qu'existe un agent de l'Etat réellement chargé à plein temps de ces questions au sein des préfectures. Peu importe qu'il s'agisse d'un sous-préfet délégué, d'un administrateur ad hoc ou d'un officier supérieur des SDIS en détachement, la nécessité étant la présence de tels agents spécialisés.

Le souci de remédier à ces carences vérifiées pour développer une réelle culture de la sécurité civile semble devoir obligatoirement s'accompagner d'un essor et d'une professionnalisation des services de l'Etat en charge de ces questions, jusqu'au sein du corps préfectoral. Du côté des communes, leur disparité et leur capacité à traiter les missions qui leur sont confiées par le Code ne peut laisser que dubitatif quant à la possibilité d'y remédier dans le cadre actuel. A ces carences structurelles identifiées s'ajoutent des limites constatées dans le fonctionnement de la sécurité civile.

⁴³ « Evaluation du plan de modernisation des préfectures », Inspection générale de l'administration, ministère de l'intérieur, 1993, cit. in Oberdorff H et Froment J-C (1995), p. 39. Anciens, ces chiffres reflètent une réalité qui n'a guère évolué, les préfets ayant plus un rôle de vecteur de la politique gouvernementale que de gouverneur du département...

⁴⁴ La gestion de l'explosion de l'usine AZF, à Toulouse, en 2001 fut topique des limites de l'implication du préfet en matière de secours, qui avait du accueillir tour à tour le Président de la République, puis le Premier ministre : « en situation aussi critique, est-il impératif d'exiger d'un préfet que sa première mission soit la réception, à l'aéroport ou ailleurs, d'un nombre non défini de personnalités arrivant dans le désordre », Lagadec P, La culture française des crises est fondamentalement dépassée, Le Monde, 11 déc. 2001, p. 18.

1.2. Des limites fonctionnelles constatées

L'étude du fonctionnement de la sécurité civile met en exergue différentes limites. La première peut apparaître comme une conséquence directe des carences déjà envisagées : ainsi en est-il de l'intervention subsidiaire des services de l'Etat en matière de sécurité civile et en-deçà de ce que son importance sociale commanderait. Au-delà, une deuxième limite tient à la manière dont fut confiée aux départements la gestion des services d'incendie et de secours, laquelle n'est pas sans effet sur la cohérence globale de la distribution des secours. Enfin, une dernière limite nous paraît tenir aux modalités de l'intervention opérationnelle des secours ainsi qu'à leur direction, leur détermination pouvant gagner à être précisée.

Si le constat n'est pas récent il doit être encore relevé, l'intervention des services de l'Etat est très nettement en-deçà de ce que les citoyens sont en droit d'attendre en matière de sécurité civile⁴⁵. C'est d'abord l'insuffisance du contrôle de légalité qui doit être pointé, tant en général qu'en matière de sécurité civile. Si les collectivités territoriales disposent de larges pouvoirs d'action ayant des effets (directs ou indirects) en matière de sécurité civile, cela s'effectue en principe sous le contrôle des services préfectoraux. Or chacun connaît l'insuffisance du personnel affecté à cette tâche, ce qui ne manque pas d'avoir de graves conséquences sur la sécurité de la population. Ces lacunes ont encore récemment été pointées par deux rapports de la Cour des comptes. Tirant les enseignements des inondations de 2010, la Cour relevait les graves insuffisances de ces contrôles, tant d'un point de vue quantitatif⁴⁶, que qualitatif eu égard à la faiblesse du nombre des agents affectés à cette mission. Sur le point spécifique du contrôle des SDIS, se retrouve le constat de l'insuffisante implication des services de l'Etat, la Cour relevant que de nombreux actes manifestement illégaux n'avait fait l'objet d'aucun déféré⁴⁷. L'ampleur des lacunes est aggravée par la révision générale des politiques publiques et « la question se pose aujourd'hui de la juste adéquation des moyens humains mis à disposition des préfets pour remplir

⁴⁵ La situation observée n'a de cesse de s'étendre, voir il y a déjà dix ans, Pauvert B (2003), spéc. pp. 15-17.

⁴⁶ Se penchant sur la situation de trois départements touchés par des inondations, au printemps 2010, la Cour relevait à propos du contrôle de légalité au cours des cinq années précédentes (2004-2009) : « 20 recours pour plus de 150 000 actes reçus en Charente-Maritime, 16 pour probablement plus de 100 000 actes en Vendée (une année manque dans le recensement fait sur la période) ; dans le Var, selon les données fournies par la préfecture, 123 pour plus de 136 000 actes transmis », Cour des comptes (2012), p. 93. La Cour précise ensuite que pour la France entière, pour les années 2007, 2008 et 2009, si 3.337.344 actes d'urbanisme ont été reçus par les préfets, ils ont donné lieu à 40.124 observations, soit 1,20% des actes reçus et un total de 1127 déférés, soit 0,034%, ce qui représente pour environ 100 départements, à peine 4 déférés par an... Ibid., p. 94.

La Cour des comptes (2011), p. 73, de mentionner pêle-mêle la création de centres d'incendie et de secours sans arrêté préfectoral (art. R. 1424-39 CGCT), l'absence de règlement intérieur (art. R. 1424-22 CGCT) ou l'affectation d'indemnités de responsabilité indues (art. R. 1424-19 CGCT) ; toutes situations n'ayant pas suscité une quelconque intervention préfectorale.

une grande diversité de missions, dont le suivi des SDIS »⁴⁸. Les préfets ne sont ainsi pas en situation de pouvoir faire réellement respecter les directives de l'Etat en matière d'incendie et de secours ; une telle situation conduit à s'interroger « la lutte contre les incendies et l'organisation des secours sont-ils encore des missions de l'Etat ? Si oui, alors celui-ci doit s'en donner les moyens, tant humains que financiers. Si non, il convient d'affermir le principe d'autonomie des SDIS et des collectivités territoriales qui le financent »⁴⁹. Ce retrait de l'Etat, qui ne s'explique que par des causes comptables et financières mérite d'autant plus d'être corrigé que la gestion locale des services d'incendie révèle des tensions non négligeables.

La loi de départementalisation, corrigée sur ce point en 2002, a opéré un partage des fonctions des SDIS, entre ce qui touche à l'administration et relève de son Conseil d'administration (CASDIS) et du Conseil général, et ce qui relève de la distribution des secours et appartient au directeur départemental des services d'incendie et de secours (DDIS). Si le partage semble clair, sa réalité, dix ans après l'achèvement de la réforme, est loin de refléter cette clarté. En particulier, s'appuyant sur le principe selon lequel les payeurs auraient vocation à être commandeurs, le constat de l'essor des exigences départementales sur les SDIS est général. Les priorités n'étant pas toujours identiques entre CASDIS et DDIS, cela produit des interférences entre l'opérationnel et l'organisationnel. Un point d'achoppement vérifié réside dans le maillage territorial réalisé par le SDIS. Ce maillage est en principe déterminé par le SDIS en fonction des délais d'intervention résultant du schéma d'analyse et de couverture des risques⁵⁰ ; or cela induit in fine la question de la localisation des centres de secours, qui relève de l'organisationnel et se voit, en dernière analyse, fixée par le département. Dès lors, la localisation des centres de secours peut correspondre plus aux desiderata du Conseil général et des maires qu'aux nécessités opérationnelles réelles de la distribution des secours déterminées par le SDIS⁵¹. Les mêmes difficultés s'observent lorsqu'il s'agit de faire évoluer ces implantations pour tenir compte de l'implantation d'usines, de flux de population ou de tout autre facteur. La décision relève alors bien plus souvent du compromis politique que de l'efficacité opérationnelle. La situation est encore aggravée par le non usage par le préfet de son pouvoir de demander au CASDIS une nouvelle

⁴⁸ De Legge D (2012), p. 27.

⁴⁹ Ibid., p. 28. Cette situation conduit d'ailleurs le rapporteur à juger « nécessaire de clarifier le rôle et les compétences des préfets au regard de la gestion des SDIS »...

⁵⁰ Art. L. 1424-7 CGCT. Cela alors même que le SDACR est en principe élaboré sous l'autorité du préfet et non sous celle du CASDIS...

⁵¹ Le CASDIS comprend de 15 à 30 membres, les sièges attribués au département pouvant aller de 3/5 à 4/5 (art. L. 1424-24-1 CGCT). En outre, le mode de scrutin donne l'assurance à la majorité départementale d'obtenir une très large majorité des élus et de gérer le CASDIS comme elle l'entend et selon ses priorités (v. spéc. art. L. 1424-24-2 CGCT).

délibération, dès lors qu'une précédente lui paraîtrait « de nature à affecter la capacité opérationnelle du SDIS ou la bonne distribution des secours », ce qui est pourtant précisément le cas dans l'exemple évoqué⁵²...

Un dernier point mérite enfin d'être relevé, c'est celui qui porte sur la direction des opérations de secours (DOS) et ses liens avec le commandement des opérations de secours (COS) ; l'aborder conduit nécessairement à se poser la question de la pertinence de la répartition des compétences en matière de distribution des secours. En vertu de l'article L. 742-1 CSI, « la direction des opérations de secours relève de l'autorité de police compétente » ; il s'agit donc le plus souvent du maire et dès que les circonstances l'exigent, du préfet. Simplement, cette clarté doit tenir compte de la réalité technique des modalités de l'intervention des secours qui rendent très souvent l'autorité de police locale techniquement incompétente à assurer les fonctions que la loi lui confie⁵³. L'autorité confiée par la loi à l'autorité de police apparaît aujourd'hui en parfait décalage avec la technicité des interventions et c'est peut être à un autre partage des compétences auquel il conviendrait de réfléchir, car si nombre d'éléments de police s'attachant à la protection civile pourraient rester à un niveau communal⁵⁴, il semble que la police de l'intervention des secours mériterait assurément d'être envisagée en fonction d'un nouveau modèle de répartition des compétences, soit qu'elle soit explicitement attribuée au DDSIS, soit qu'elle soit confiée aux mains des services de l'Etat.

Ces limites et carences, qu'elles ressortent des structures mêmes chargés de la protection et de la sécurité civile ou qu'elles apparaissent lors du fonctionnement des secours, altèrent l'efficacité de cet enjeu national ; si leur examen révèle d'ors et déjà certaines directions d'évolution, ce sont, de manière prospective, des réformes plus profondes qui doivent être discutées.

2. Des réformes et évolutions discutées dans l'organisation

Au regard des carences constatées, quelles pistes peuvent être envisagées en matière de sécurité civile et d'organisation des secours ? Sous cet angle, deux questions importantes méritent de faire l'objet d'une discussion. La première est la question -qui n'est certes pas récente- du degré pertinent d'intervention en matière d'organisation des secours. Sans remettre en cause la qualité de l'organisation départementale, c'est la récurrente question de la prise en compte du niveau zonal et de ses rapports avec le local qu'il convient

⁵² Art. L. 1424-24-25 CGCT ; or, « cette faculté n'est pratiquement jamais utilisée », *Cour des comptes (2011)*, p. 72.

⁵³ En vertu de l'art. L 1424-4 CGCT, « le commandant des opérations de secours désigné est chargé, sous l'autorité du directeur des opérations de secours, de la mise en œuvre de tous les moyens publics et privés mobilisés pour l'accomplissement des opérations de secours ».

⁵⁴ Ou plus probablement intercommunal, au regard du maillage du territoire français et de la taille de l'essentiel des communes...

d'envisager. Au-delà, les modalités de fonctionnement des dispositifs européens de sécurité civile devront être examinées.

2.1. La récurrente question de la prise en compte du niveau zonal

Les choses sont acquises ; en dépit des textes le mentionnant, en matière d'organisation des secours, le niveau zonal n'existe guère en dehors du livre VII du Code de la sécurité intérieure. S'il fonctionne de manière assez satisfaisante pour la circulation d'information et lors des crises de sécurité civile, afin de coordonner l'engagement de moyens extérieurs ; il reste sous-utilisé. Sa meilleure prise en compte se justifie comme une nécessité opérationnelle, comptable et financière, voire humaine.

Tout d'abord et au regard des conditions de leur engagement opérationnel, certaines spécialisations en matière de secours aux personnes pourraient être regroupées en un ou plusieurs centres d'interventions zonaux ; ainsi en est-il notamment des équipes de sauvetage subaquatique ou encore des Groupes de reconnaissance et d'intervention en milieu périlleux (GRIMP) dont les délais et caractéristiques d'intervention paraissent en grande partie compatibles avec un regroupement supra-départemental⁵⁵. De même peut se poser la question d'une forme de regroupement des cellules spécialisées chimique ou radiologique⁵⁶. L'enjeu réside dans la méthode d'analyse du risque que l'on choisit de privilégier. Sous l'angle probabiliste, l'hypothèse de l'accident chimique grave est très faible, donc il n'y aurait pas de souci à organiser une équipe zonale regroupant les moyens... Cela aurait toutefois pour effet d'allonger les délais d'intervention, solution en contradiction avec l'approche d'une étude de danger voulant qu'au regard de la dangerosité d'un risque, les moyens soient positionnés au plus près, permettant une intervention la plus rapide possible, compte-tenu de l'ampleur des dangers susceptibles d'affecter des populations nombreuses.

Chacun s'accorde à constater une très insuffisante prise en compte du niveau zonal sous l'angle administratif, comptable et financier. Il est trop rare que les SDIS se concertent afin de grouper des achats et réaliser des économies d'échelle. La Cour des comptes s'est montré très sévère sur cet aspect et son rapport fourmille d'exemples ubuesques et dramatiques pour les finances des contribuables⁵⁷. Au-delà de la mutualisation des services des achats ou des

⁵⁵ Pour les plongeurs, s'il paraît pertinent de disposer d'équipes au niveau départemental pour les interventions aquatiques, cela ne semble pas devoir s'imposer en matière subaquatique, car il s'agit alors le plus souvent de recherches de personnes et non plus réellement de secours ; la question des délais d'intervention est alors moins vitale.

⁵⁶ CMIC et CMIR : Cellule Mobile d'Intervention Chimique ou Radiologique.

⁵⁷ Il est notamment relevé pour les SDIS de la Zone Ouest, quant à l'achat de dispositifs de communication ANTARES, « des écarts importants et injustifiés ont été constatés sur le prix de l'ensemble des matériels, quels

marchés ou, a minima, d'une partie d'entre eux, la même question se pose en ce qui concerne la formation initiale et continue des sapeurs pompiers, d'utiles regroupements se justifiant en la matière.

La valorisation du niveau zonal pourrait encore se justifier sous l'angle de la question rarement abordée de la gestion des carrières. Alors même que l'établissement public interdépartemental d'incendie et de secours prévu par la loi de 2004 s'apparente à une coquille vide⁵⁸, son activation en matière de formation, de mutualisation des achats, voire d'information de la population aux risques ou de réalisation d'études, en soutien aux services du préfet de zone, mérite d'être réfléchi. En outre, sa création permettrait de dégager des emplois en faveur des officiers supérieurs confrontés à des difficultés en matière d'évolution de carrière ; en 2010, la liste d'aptitude des directeurs de SDIS et adjoints comprenait 290 noms pour l'ensemble des SDIS⁵⁹, alors même qu'un directeur reste souvent plus de cinq ans en fonctions...

Enfin, la prise en compte du niveau zonal n'interdit pas de modifier les habitudes de penser. Si la dimension zonale est souvent perçue comme un déplacement du bas vers le haut de moyens ou missions, il est possible de l'imaginer en sens inverse, du national vers le zonal. La déconcentration de moyens d'Etat peut s'envisager, notamment ceux relevant des unités d'intervention de la sécurité civile ; le pré positionnement zonal de capacités d'intervention allant dans le sens d'une meilleure réactivité des secours⁶⁰.

Enfin, la départementalisation des sapeurs-pompiers a eu pour corollaire de créer des corps strictement indépendants les uns des autres et éprouvant souvent de grandes difficultés à travailler en commun. Sous cet angle, c'est bien la question de l'animation du réseau des SDIS qui apparaît aujourd'hui comme une mission à développer de la part des services de l'Etat. Cela suppose d'abord une meilleure connaissance par l'échelon central de ce que sont réellement les SDIS, comme cela a pu être pointé⁶¹. Au-delà, des dispositifs d'échange d'informations entre l'administration centrale et les correspondants thématiques au sein des SDIS doivent être développés. Il s'agit là d'une mission centrale pour l'Etat et sans contestation un axe majeur d'effort pour les années à venir.

que soient leur montant unitaire et leur quantité, et pouvant aller jusqu'à 474 %. Pour ces équipements, chaque SDIS négocie directement avec un fournisseur qui, en l'espèce, est unique », Cour des comptes (2011), p. 80.

⁵⁸ *Ibid.*, p. 80.

⁵⁹ *Ibid.*, p. 68.

⁶⁰ *A titre d'exemple, les moyens spécialisés en matière de lavage -indispensables lors de catastrophes naturelles- ne relèvent que de l'UI SC 7 et sont positionnés à Brignoles...*

⁶¹ *« En dépit du recueil systématique de données, la connaissance, par l'administration centrale, des caractéristiques des SDIS souffre de nombreuses lacunes : les données ne sont pas assez fiables et cohérentes et la connaissance du terrain est trop peu développée », Cour des comptes (2011), p. 68.*

La question du degré pertinent d'intervention en matière d'organisation des secours se pose donc, avec la nécessaire réflexion sur les modalités d'une meilleure prise en compte de l'échelon zonal et l'ardente obligation pour l'Etat de mieux jouer son rôle de coordinateur ou de facilitateur de l'action des SDIS. Au-delà du cadre national se pose encore la question des modalités de coopération à l'échelle européenne.

2.2. Les perspectives européennes de sécurité civile

Ce n'est que récemment que l'Europe de la sécurité civile a vu le jour, l'Union européenne n'ayant pendant longtemps pas disposé d'une politique autonome et spécifique en la matière⁶². Ceci explique le caractère tardif de l'émergence de cette Europe de la sécurité civile ; au-delà l'examen des politiques menées et des réalisations opérées permet de pointer certaines difficultés et conduisent à une structuration minimale qu'il sera difficile d'approfondir plus que celle qu'elle existant aujourd'hui.

La longue absence de la sécurité civile en tant que politique autonome, c'est-à-dire de politique disposant d'une totale autonomie d'action dans ses moyens et sa finalité, résulte d'abord d'une inscription lacunaire de ce concept dans les textes : elle n'est pas mentionnée dans les traités de 1957, pas plus dans l'Acte unique, ou au sein du traité de Maastricht. Ce n'est qu'avec le traité de Lisbonne qu'elle fut consacrée dans le droit de l'Union, d'abord comme politique commune⁶³ puis au soutien de la clause de solidarité figurant sous l'article 222 du même traité⁶⁴ ; sachant que sa mise en œuvre relève de

⁶² Pour autant, de nombreux dispositifs de coopération bilatéraux ont de longue date été institués et développés de manière directe par les Etats-membres, avant que l'Union ne développe de programmes autonomes en matière de sécurité civile. Sur cette question, v. Calimache S (2012).

⁶³ L'article 196 du TFUE, consacré à la « Protection civile » énonce :

« 1. L'Union encourage la coopération entre les États membres afin de renforcer l'efficacité des systèmes de prévention des catastrophes naturelles ou d'origine humaine et de protection contre celles-ci.

L'action de l'Union vise :

a) à soutenir et à compléter l'action des États membres aux niveaux national, régional et local portant sur la prévention des risques, sur la préparation des acteurs de la protection civile dans les États membres et sur l'intervention en cas de catastrophes naturelles ou d'origine humaine à l'intérieur de l'Union;

b) à promouvoir une coopération opérationnelle rapide et efficace à l'intérieur de l'Union entre les services de protection civile nationaux;

c) à favoriser la cohérence des actions entreprises au niveau international en matière de protection civile.

2. Le Parlement européen et le Conseil, statuant conformément à la procédure législative ordinaire, établissent les mesures nécessaires pour contribuer à la réalisation des objectifs visés au paragraphe 1, à l'exclusion de toute harmonisation des dispositions législatives et réglementaires des États membres ». Termes soulignés par nos soins.

⁶⁴ « 1. L'Union et ses États membres agissent conjointement dans un esprit de solidarité si un État membre est (...) la victime d'une catastrophe naturelle ou d'origine humaine. L'Union mobilise tous les instruments à sa disposition, y compris les moyens militaires mis à sa disposition par les États membres, pour (...) porter assistance à un État membre sur son territoire, à la demande de ses autorités politiques, en cas de catastrophe

mécanismes intergouvernementaux et non d'une politique intégrée. Ceci explique encore que la protection civile n'ait pendant longtemps pas bénéficié d'un rattachement organique clair au sein des services de la Commission⁶⁵. Non définie comme politique autonome, la sécurité civile n'avait pas « l'honneur » de faire l'objet de règlements ou de directives, les Etats membres et la Commission recourant à des règles non-contraignantes en la matière comme les avis et recommandation⁶⁶.

Les politiques menées furent longtemps de simples contributions à des actions restant purement étatiques ; après des actions éparses au cours des années 1980, c'est au milieu des années 1990 apparurent les premières actions concertées. Dès 1997, un programme communautaire en faveur de la protection civile est décidé ; il vise à soutenir et compléter les actions des États pour la protection des personnes, des biens et de l'environnement en cas de catastrophes naturelles ou technologiques⁶⁷. Ce dispositif s'appuyait sur le réseau permanent des correspondants nationaux, réseau coordonné de sécurité civile composé de représentants des administrations nationales⁶⁸. Les premières actions concrètes intervinrent alors par la création en 2001 du Monitoring and Information Center (Centre de coordination à vocation opérationnelle) qui permet l'échange de demandes et d'offres d'assistance entre Etats et assure une veille opérationnelle⁶⁹ ; en 2002, la création du fonds de solidarité permettait d'affecter des fonds à ces actions⁷⁰.

naturelle ou d'origine humaine. 2. Si un État membre est (...) la victime d'une catastrophe naturelle ou d'origine humaine, les autres États membres lui portent assistance à la demande de ses autorités politiques. À cette fin, les États membres se coordonnent au sein du Conseil ».

⁶⁵ Les questions en relevant furent longtemps traitées au sein de la DG Environnement ; elles figurent depuis 2010 au sein de la DG Relations extérieures, dans le service Aide humanitaire et Protection civile.

⁶⁶ A moins que des textes normatifs n'aient abordé les questions de sécurité civile de manière indirecte, à l'instar des directives Seveso I et II de 1982 et 1996 ou du règlement de 1992 sur la protection de la forêt (et visant les incendies et feux de forêts).

⁶⁷ Lancé pour deux ans, il fut pérennisé et amplifié en 1999 jusqu'en 2004, puis 2006 : v. décisions du Conseil 98/22 du 19 déc. 1997 (JO L 8 du 14 janv. 1998, p. 20) et 1999/847 du 9 déc. 1999 (JO L 327 du 21, pp. 53-57).

⁶⁸ Le réseau réalisait un forum pour l'échange d'informations et la discussion des différentes initiatives de sécurité civile ; il était adossé à un Comité du programme d'action, constitué de représentants des États et présidé par la Commission, afin d'améliorer la coopération au niveau des interventions européennes de sécurité civile.

⁶⁹ Le MIC assure le transfert et le suivi d'informations entre les Etats-membres par une procédure de coopération renforcée. En outre, depuis cette même année, un mécanisme communautaire de protection civile coordonne l'assistance de trente pays européens en faveur de pays sinistrés, au sein de l'UE ou en dehors, grâce à l'Unité de protection civile. Cette assistance prend la forme d'équipements de recherche et de sauvetage, services médicaux, hébergements provisoires, installations sanitaires. Cela a notamment permis à l'Europe d'apporter une aide rapide et coordonnée lors des incendies de Grèce en 2007.

⁷⁰ Règlement 2012/2002 du Conseil du 11 nov. 2002 instituant le Fonds de solidarité de l'Union (JO L 311/3 du 14).

En 2008, le retour d'expérience sur le fonctionnement de ces structures a permis leur refonte, pour améliorer la précision de la base de données et favoriser le travail commun. Une vision plus globale fut promue par l'intégration du terrorisme à la réflexion de sécurité civile. Par ailleurs, le Centre de coordination (MIC) a vu sa mission étendue et devient centre opérationnel de l'intervention européenne pour la protection civile, l'ERCC, Emergency Response Coordination Centre. Enfin, les mécanismes de coopération transfrontalière promus dans le cadre de l'Union sont utilisés en matière de sécurité civile, même si ces réalisations sont résiduelles⁷¹. Le bilan de ces mécanismes témoigne de leur efficacité.

Le mécanisme communautaire de protection civile a fait ses preuves et son activation répétée lui permet d'être rompu aux sollicitations multiples et croissantes des États, faisant de ce système un soutien intéressant pour les États bénéficiaires. Il convient de souligner que les initiatives structurantes, au travers de l'action de l'ERCC, sont assez remarquables en termes d'efficacité. Parmi ces succès peut encore être mentionné l'organisation et le recensement des moyens par modules⁷², ainsi que la réalisation d'exercices communs entre services de secours de différents États⁷³. L'approche communautaire vise ici à s'assurer que le personnel le plus qualifié soit envoyé sur les lieux du désastre aussi rapidement que possible. Elle permet encore aux acteurs européens de la sécurité civile de se rencontrer régulièrement, d'échanger leurs points de vue et tirer parti des meilleures pratiques des uns et des autres. Cette approche a permis à la Communauté de mettre sur pied des stratégies d'intervention en cas de catastrophe.

Le succès de ce mécanisme ne doit pas conduire à masquer les limites de l'action européenne. C'est en particulier l'échec de la Force européenne de sécurité civile, en 2006, qu'il convient de rappeler⁷⁴. L'idée était d'orienter la gestion de la protection civile dans une double dimension, avec d'une part des moyens strictement européens gérés par l'UE et d'autre part, des moyens nationaux relevant de la gestion spécifique de chacun des États ; elle n'a pas emporté l'adhésion de la majorité des États européens. Ceux-ci sont demeurés majoritairement hostiles au financement de moyens ad hoc,

⁷¹ A ce jour on ne connaît en France que l'exemple du bateau-pompe Europa, intervenant sur le Rhin et dont la gestion s'effectue au sein d'un Groupement local de coopération transfrontalière (il s'agit cependant là d'un mécanisme de droit national) ; il ne semble pas que la structure communautaire du Groupement européen de coopération transfrontalière ait encore été utilisée en matière de sécurité ou de protection civile.

⁷² Les États font part de leurs moyens disponibles pour tout État qui en ferait la demande, moyens recensés sous forme de modules correspondant à un certain nombre de moyens opérationnels disponibles (ex. : trois modules incendie, un module inondation...).

⁷³ Cette réussite ne doit pas conduire à sous estimer l'importance de l'écueil linguistique, même si cette difficulté tend à être compensée par des réalisations locales (dictionnaire bilingue des termes d'intervention ; exercices communs)...

⁷⁴ Barnier M (2006).

sédentarisés et seulement destinés à une utilisation exceptionnelle. Pour ces Etats, à l'heure d'une crise conduisant à resserrer les budgets nationaux, le rapport coût / taux de sollicitation ne justifiait pas la réalisation d'un concept européen de sécurité civile novateur et pourtant jugé intéressant.

De ce bref tableau de la protection civile en France ressort un paysage contrasté. A l'efficacité largement reconnue des professionnels de l'urgence et des services de secours répondent des politiques de prévention des risques largement pusillanimes, quand la notion même de protection civile ne suscite fréquemment que l'indifférence. Cela, alors même qu'affronter victorieusement une crise suppose une culture du risque et l'acquisition des gestes et méthodes permettant de faire face à l'événement lorsque celui-ci survient. Du si vis pacem... au sudor sanguinem salvat, les maximes des Anciens nous rappellent l'ardente nécessité de se préparer avant que ne surviennent les événements redoutés ; puisse notre temps s'en souvenir.

Bibliographie

- Anziani A (2010). Xynthia : une culture du risque pour éviter de nouveaux drames. Rapport d'information n° 647, Sénat.
- Auby J-B et Périnet-Marquet H (1988), Les récentes modifications législatives affectant le droit de l'urbanisme, RFDA, 1 : 115-123.
- Barnier M (2006). Pour une force européenne de protection civile. Rapport à la Commission et au Conseil.
- Cour des comptes (2012). Les enseignements des inondations de 2010 sur le littoral atlantique et dans le Var. La documentation française, Paris.
- Cour des comptes (2011). Les services départementaux d'incendie et de secours. La documentation française, Paris.
- Calimache S (2012). L'Europe et la sécurité civile, Thèse de doctorat en droit, université de Paris V.
- Dye V (1995). La sécurité civile en France, PUF, Paris.
- Favro K (2013). Le plan communal de sauvegarde, un dispositif juridique adapté à la prévention et la gestion des catastrophes naturelles. RLCT, 88 : 61-65.
- Gilbert C (1995). Traitement des risques collectifs et actions des préfets. In : Gleizal J-J. Le retour des préfets ? PU Grenoble, 129-143.
- Gohin O (2001). Les préfets de zone de défense. RDP, 5 : 1357-1379.
- Gutierrez G (2001). Collectivités locales et catastrophes naturelles. Droit et Défense, 4 : 17-25.
- Lebeschu J (1995). A propos des risques collectifs majeurs. In : Gleizal J-J. Le retour des préfets ? PU Grenoble, 194-202.
- de Legge D (2012). Les investissements de la sécurité civile. Rapport d'information n° 33, Sénat.
- Nicoud F (2011). Catastrophes et réglementation d'urbanisme. RISEO, 3 : 49-69.
- Oberdorff H et Froment J-C (1995). L'institution préfectorale entre tradition et modernité. In : Gleizal J-J. Le retour des préfets ? PU Grenoble, 19-40.
- Pauvert B (2003). Le préfet et la sécurité civile. Droit et défense, 1 : 9-20.
- Pauvert B (2013). Production et coproduction de la sécurité civile. In : Latour X et Mbongo P. Sécurité, libertés & légistique - Autour du Code de la sécurité intérieure. L'Harmattan, Paris, 205-219.
- Prieur M (1987). La réorganisation de la sécurité civile et la prévention contre les risques majeurs. RFDA, 6 : 926-941.
- Séguir P (1997). La catastrophe et le risque naturels - Essai de définition juridique. RDP, 6 : 1693-1716.
- Sotto M (1999). La réforme des services d'incendie et de secours. Droit et Défense, 2 : 24-33.
- Viret J (2003). Panorama Général. In : INESC & Université d'Avignon. L'actualité de la sécurité civile, Avignon : 6-18.

Thierry Alquier

Economiste de formation, diplômé en sciences économiques de l'Université Paris II Panthéon Assas, Thierry ALQUIER est spécialisé en évaluation des politiques publiques, en contrôle de gestion public et en conduite du changement. Il exerce des fonctions de contrôleur de gestion depuis plus de 15 ans au sein des ministères régaliens de la Défense et de l'Intérieur.

Introduction

Le 7 septembre 2011 la Direction de la Sécurité Civile du ministère de l'intérieur devient la Direction Générale de la Sécurité Civile et de la Gestion des Crises (DGSCGC). Chose curieuse, le service de l'Etat qui a en charge, sous l'autorité du ministre de l'Intérieur, la protection des populations, des biens et de l'environnement face aux risques naturels et technologiques, reste méconnu. En revanche, la sécurité civile constitue sans doute l'un des services publics les plus appréciés dans notre pays, bien qu'elle soit mal identifiée par les français.

La réputation repose essentiellement sur l'image positive dont bénéficient ces différentes composantes : les sapeurs pompiers (professionnels -volontaires et militaires), les moyens nationaux (les démineurs, les canadiens et les hélicoptères jaunes et rouges) et les associations agréées sécurité civile (la protection civile , la Croix rouge française). Elle s'appuie sur l'histoire (Annexe 1) et se nourrit de la chronique, régulièrement alimentée, des accidents, des catastrophes et des comportements héroïques qu'elle suscite en France ou à l'étranger.

De façon générale, nos concitoyens ont le sentiment de pouvoir compter, en cas de péril, sur des secours efficaces et bien organisés. Qu'il s'agisse de combattre des inondations d'ampleur nationale ou de lutter contre les feux de forêts, de sauver les naufragés des cimes ou des écumes ou de porter secours aux victimes d'accidents de la circulation, de faire face aux marées noires ou d'envoyer au-delà des frontières des équipes de secours pour extraire des victimes ensevelis, les nombreux acteurs opérationnels de la sécurité civile française sont effectivement prêts à affronter les conditions les plus délicates et les plus variées.

Ce chapitre présente un état des lieux en s'appuyant sur le constat que la sécurité civile se trouve à un carrefour multidirectionnels. A la croisée des risques et des menaces, des catastrophes surviennent, de plus en plus souvent, générées par des éléments non maîtrisables. Atténuer les conséquences des catastrophes et des accidents, tel est le défi relevé au quotidien par la grande famille "sécurité civile".

A un moment où les budgets de l'Etat se réduisent drastiquement et les indemnités de catastrophes naturelles versées par les assurances augmentent, nous essayerons d'établir un état des lieux plus économique. Ainsi, à travers le décryptage des documents de performance de l'Etat et le partage d'une pratique innovante d'évaluation des politiques nous dresseront des pistes de réflexions pour une sécurité civile en perpétuelle évolution mais qui reste et demeure l'affaire de tous...

1. La sécurité civile française, tour d'horizon d'un carrefour multidirectionnel

Trop souvent les débats s'animent sur le corps des mots et pas assez sur l'esprit des lettres. Le fondement même d'une catastrophe est la réalisation d'un évènement entraînant des conséquences graves sur l'environnement aussi bien naturel, économique qu'humain. L'origine de cet évènement peut être différenciée selon qu'il s'agit de risques ou de menaces. Nous considérons qu'une menace est la manifestation d'une volonté intentionnelle de nuire, alors que le risque n'est que la manifestation d'une conjoncture dangereuse non préméditée. La source de la menace est toujours intentionnelle alors que l'origine du risque ne l'est pas. Ainsi, la menace des troubles sociaux résulte d'une désorganisation de la vie courante et économique du pays par des opérations de blocage intentionnelles dans le cadre de mouvements sociaux. Autre exemple de menace beaucoup plus prégnante : la menace terroriste. Celle-ci est essentiellement du ressort du ministère de l'intérieur sur notre territoire. Le ministère de la défense peut venir en appui comme l'illustre la mise en œuvre du plan Vigipirate depuis les attentats de Paris en 1996 avec sur le terrain des patrouilles de militaires et de policiers.

1.1. Carrefour des menaces et des risques

Le ministère de la Défense assure toutefois pleinement la charge de préparer et de mettre en œuvre une réponse globale à la Menace afin de permettre à la France de rester en mesure de marquer sa souveraineté et de défendre ses intérêts. Elle doit pouvoir surveiller, contrôler et éventuellement agir militairement face à une menace portant atteinte à l'intégrité du territoire national et à la sécurité des populations.

La stratégie française face à la « menace » a évolué dans le temps. Le Livre blanc de la Défense de 1972 était centré sur la dissuasion nucléaire. Celui de 1994, comme lors de la professionnalisation en 1996, plaçait la capacité d'action extérieure conventionnelle au cœur de la doctrine et des moyens. Celui de 2008 a été marqué par l'extension de la stratégie à la sécurité nationale et par l'identification de cinq grandes fonctions stratégiques :

connaissance et anticipation, dissuasion, protection, prévention et intervention. Le Livre blanc de 2013 dessine une stratégie générale qui se caractérise par une articulation nouvelle autour des missions de protection, de dissuasion nucléaire et d'intervention tout en confortant une convergence accrue entre les cinq fonctions stratégiques.

Les menaces du livre blanc de la défense

La force et le mérite du Livre blanc est de définir les grands axes de la politique de défense et de sécurité nationale de la France en identifiant clairement ses principes, ses objectifs et ses menaces. Ce cadre incontournable permet d'asseoir ensuite une Loi de Programmation Militaire justifiant des besoins financiers auprès des parlementaires pour remplir ce "contrat national de défense".

Le livre blanc énonce clairement des priorités géostratégiques en cohérence avec les objectifs de protection des français d'une part et de mise en oeuvre de nos responsabilités internationales d'autre part. Nous pouvons dégager les six grands principes suivants :

- L'autonomie stratégique. Il s'agit pour la France de disposer de sa liberté de décision et d'action, d'être en mesure de prendre l'initiative d'opérations qu'elle estimerait nécessaire et de pouvoir s'engager en coalition en jouant un rôle conforme à ses objectifs politiques.
- La Protection du territoire national et des ressortissants français. Il faut garantir la continuité des fonctions essentielles de la Nation, préserver notre souveraineté, dans l'hexagone comme dans les outre-mer.
- Le respect du droit. La France possède le deuxième espace océanique mondial, synonyme de richesses stratégiques. Il revient à notre pays d'y défendre sa souveraineté, d'y faire respecter l'ordre et d'y assurer la sécurité. C'est l'objet de la sauvegarde maritime et de l'action de l'Etat en mer. Outre leur importance économique et stratégique, ces territoires permettent à notre pays d'entretenir des relations bilatérales approfondies avec des pays éloignés de l'hexagone et d'être membre ou partenaire de nombreuses organisations régionales, souvent comme seul Etat européen.
- La contribution à la paix et à la sécurité internationale. Au delà du territoire national la France doit garantir avec les partenaires européens et alliés la sécurité de l'Europe et de l'espace nord-atlantique, le voisinage de l'Europe, notamment pour nous préserver des menaces de la faiblesse face aux crises susceptibles d'affecter les approches orientales de l'Europe, la zone méditerranéenne, dans le Golfe Arabo-Persique ou l'Afrique. L'action pouvant s'étendre également à l'Océan Indien, l'Asie et l'Amérique du Sud.

- L'opposition aux trafics illégaux. De façon autonome mais souvent aussi dans un cadre multinational, notamment européen, la France doit développer des capacités de surveillance de vastes espaces, d'exploitation de renseignements d'origines variées et de coopération avec les autres nations.

- La cohérence du modèle. La diversité des missions dans lesquelles la France est susceptible d'engager ses forces armées nécessite à la fois une différenciation des forces en fonction des missions (forces de dissuasion, forces de protection, forces de gestion de crise, forces de coercition) et une mutualisation de capacités polyvalentes et rares.

La classification 2013 des menaces pouvant viser le territoire, la population et les ressortissants français et auxquelles la stratégie de défense et de sécurité nationale doit pouvoir répondre en priorité sont les agressions par un autre État contre le territoire national ; les attaques contre nos ressortissants à l'étranger ; les attaques terroristes ; les cyberattaques ; les atteintes au potentiel scientifique et technique ; la criminalité organisée dans ses formes les plus graves ; et les crises majeures intervenant sur le territoire résultant de risques naturels, sanitaires, technologiques, industriels et accidentels.

Dans le dernier cas, apparaît clairement le lien entre la Défense et la Sécurité civile. Dans chaque ministère, il existe la fonction du Haut Fonctionnaire de Défense (HFD) qui permet de centraliser la politique du ministère en la matière et d'assurer une cohérence interministérielle de la politique de défense de la France auprès du Secrétaire Générale de la Défense et de la Sécurité Nationale. Le HFD du ministère de l'intérieur s'est retrouvé plusieurs fois rattaché à la direction de la sécurité civile qui élargissait alors ses compétences en même temps que son acronyme. La relation entre la Défense et la Sécurité civile est étroitement liée à la constitution des instances régaliennes de sécurité civile comme en témoigne l'historique des différents noms qu'elle prendra successivement. En 1938 est créée la direction de la défense passive (ministère de la Défense), en 1943, elle devient direction générale de la protection civile (DGPC) avec les directions de la défense passive et de la protection contre l'incendie (ministère de l'Intérieur), puis en 1945 elle est remplacée par une sous direction de la protection contre l'incendie (Direction communale) et est créée la direction du déminage (ministère de la reconstruction). En 1947 est mis en place une sous direction de la protection civile, en 1949, elle devient le bureau de la protection contre l'incendie et bureau de la défense passive (direction générale des collectivités locales). En 1951 est créé le service national de protection civile (SNPC), en 1964 la direction du déminage y est rattachée, en 1975 elle est transformée en direction de la sécurité civile (DSC) et est créé le centre opérationnel de la DSC le CODISC. En 1985 elle est transformée en direction de la défense et de la sécurité civile (DDSC), puis en 1991 la direction reprend son nom de DSC avec la création d'une sous direction des services de secours et des sapeurs pompiers. Puis s'enchaînent les acronymes, DDSC en 2000, DSC en 2003, DDSC en 2005, DSC à nouveau en 2008, puis finalement, en 2011,

direction générale de la sécurité civile et de la gestion des crises (DGSCGC) avec une direction des sapeurs pompiers.

Aujourd'hui , les moyens nationaux de la DGSCGC continuent de participer à des missions de Défense comme nous le verrons plus loin, même si les fonctions de HFD sont retournés au niveau du secrétaire général du ministère.

1.2. Carrefour des acteurs

Les intervenants du quotidien : de la mise en oeuvre de la politique de prévention aux premiers gestes de secours

Face aux risques identifiés sur notre territoire, il appartient à la sécurité civile d'apporter les réponses opérationnelles adaptées. L'organisation de cette réponse s'appuie, en France comme à l'étranger, sur trois principes.

Elle donne tout d'abord la priorité à l'échelon local qui est le niveau de proximité le plus adapté pour répondre efficacement à une catastrophe ou à un accident. Elle comprend également des mécanismes de solidarité qui permettent de renforcer la réponse de l'échelon de proximité à travers notamment les nombreuses associations "certifiées sécurité civile". Elle s'appuie enfin sur des intervenants spécialisés les moyens nationaux de la DGSCGC.

Pour retenir simplement l'organisation de La Sécurité civile prenons l'image du Trident. Le manche représente le premier acteur, le principal et le plus nombreux avec près de 65 millions d'acteurs : le citoyen.

Tout à chacun peut, à tout instant, se retrouver confronter à un évènement majeur et doit pouvoir être capable de réaliser les premiers gestes, comme donner l'alerte par exemple. La mise en place d'un module de formation au premier secours dans la préparation à l'examen du permis de conduire permet de densifier la formation du public.

Trois fonctions opérationnelles sont identifiées : la prévention, les secours du quotidien avec les services départementaux d'incendie et de secours (SDIS) épaulés par les associations et les moyens nationaux de l'état. Après un éclairage sur les différentes actions de la politique de prévention de l'état qui au quotidien est bien l'affaire de tous, nous étudierons chacun des trois typologie d'acteurs.

Politique de prévention de l'Etat

Information préventive du grand public

L'information de la population sur les risques auxquels elle peut être exposée, ainsi que sur les mesures de sauvegarde qui la concernent, est aujourd'hui considérée comme une obligation. Cette obligation légale s'applique aux risques technologiques et aux risques naturels. Sur cette base et dans le cadre des directives communautaires comme « SEVESO » et « Euratom », l'information préventive s'est développée de façon systématique dans notre pays. Dans chaque département, la préfecture établit un dossier départemental des risques majeurs. Ce document recense par type de risque les communes concernées, est normalement largement diffusé et accessible au public. Il en est de même au niveau communal. A ce dispositif général qui concourt à l'établissement d'une véritable cartographie des risques en France s'ajoutent des dispositifs spécifiques comme pour les installations nucléaires par exemple.

La réglementation au service de la prévention

Le développement de l'obligation d'informer préventivement les populations sur les risques auxquels elles peuvent être exposées s'est accompagné d'un renforcement des interdictions, des restrictions et des contraintes liées à l'existence d'un risque. Celles-ci concernent aussi bien les établissements recevant du public, les immeubles de grande hauteur, les barrages, les canalisations, le transport des matières dangereuses, les installations nucléaires que les activités touristiques ou l'exploitation des forêts et l'agriculture. Désormais, l'existence des risques naturels ou technologiques est de plus en plus intégrée dans la législation et la réglementation.

Observer, surveiller, prévoir

La prévision des risques naturels s'est fortement développée en liaison avec les observations météorologiques et la surveillance des cours d'eau : elle s'est ainsi affinée en matière d'inondations, de cyclones, de feux de forêts et permet grâce à la diffusion immédiate de bulletins d'alarme ou d'information, de mieux protéger les populations menacées. Prévoir les risques et déclencher l'alerte constituent une priorité pour la sécurité civile afin de réduire les effets des accidents et catastrophes.

Des plans pour faire face

La préparation de la réponse aux catastrophes et aux accidents s'appuie sur la notion de planification des secours. Elle a pour but de permettre la mise en

place rapide et efficace des moyens nécessaires afin de faire face aux conséquences d'un sinistre grave. Les plans de secours comprennent les plans d'organisation des secours (ORSEC) et les plans d'urgence. Le plan ORSEC est un plan général de secours préparé sous l'autorité du représentant de l'état dans chaque département et déclenché par lui en cas de situation catastrophique. Il permet la mise en place d'une structure de commandement, ainsi qu'une mobilisation rapide et complète de tous les moyens publics et privés nécessaires au rétablissement de la situation dans la zone sinistrée. Les plans d'urgences, dont le déclenchement ne fait pas obstacle au déclenchement d'un plan ORSEC, ont pour objectif de répondre à des situations de crise localisées, dont l'ampleur et les effets peuvent être connus à l'avance. Ils constituent des outils de gestion de crise spécialisés, destinés à faire face à des risques de nature spécifique, ou bien liés à l'existence d'installations ou d'ouvrages déterminés. Les plans d'urgence sont préparés, arrêtés et mis en œuvre par le préfet de département. Ils regroupent plusieurs sortes de dispositif : les plans particuliers d'interventions (PPI) sont établis pour certains types d'établissements à hauts risques (installations nucléaires, grands barrages, grands établissements industriels...). Le plan rouge départemental est déclenché lorsqu'il faut porter secours à de nombreuses victimes. Sa caractéristique principale est d'assurer une médicalisation complète de la chaîne des secours, depuis le site de la catastrophe jusqu'à l'hôpital. Les plans de secours spécialisés (PPS) sont établis pour faire face à un risque technologique ne faisant pas l'objet d'un PPI, ou à un autre risque particulier non localisé précisément (pollution marine, secours en montagne, inondation, transports de matières dangereuses...).

Face aux risques que connaît la France, il appartient à la sécurité civile d'apporter des réponses opérationnelles adaptées. L'organisation de cette réponse s'appuie, en France comme à l'étranger, sur trois principes. Elle donne tout d'abord la priorité à l'échelon local qui est le niveau de proximité le plus adapté pour répondre efficacement à une catastrophe ou à un accident. Elle comprend également des mécanismes de solidarité qui permettent de renforcer la réponse de l'échelon de proximité. Elle s'appuie enfin sur des intervenants spécialisés.

Les moyens territoriaux : les pompiers et les services départementaux d'incendie et de secours (SDIS)

Les SDIS sont un rouage essentiel de la politique de sécurité civile partagée entre l'Etat et les collectivités territoriales, départements, communes et les intercommunalités.

L'Etat assure la cohérence de la sécurité civile, c'est la mission de la DGSCGC relayée à l'échelon déconcentré par les préfets de zone et de département. Sur le territoire, cette mission est exercée par les services départementaux d'incendie et de secours qui sont des établissements publics départementaux, à l'exception, de taille, de la région parisienne et de Marseille où elle est confiée à des unités militaires (Brigade des Sapeurs Pompiers de Paris et Bataillon des Marins Pompiers de Marseille). Il est ironique de constater que ce sont des grandes catastrophes qui sont à l'origine de la création de ces grandes unités opérationnelles. Ainsi, suite à l'incendie de l'ambassade d'Autriche le 1er juillet 1810 à l'occasion d'une grande fête donnée en présence de l'empereur et de sa nouvelle épouse autrichienne qui échappa de peu à la mort, Napoléon décréta la création le 18 septembre 1811 du bataillon de sapeurs-pompiers de Paris. De même l'incendie des Nouvelles Galeries à Marseille en 1938 (75 morts) entraînera quelques mois plus tard la création du bataillon des marins pompiers de Marseille.

D'un point de vue législatif, la première grande date pour les sapeurs pompiers remonte à la loi du 24 août 1790 sur l'administration communale, confiant aux maires le soin de faire "cesser les fléaux calamiteux tels les incendies". La circulaire du 6 février 1815 du ministre de l'intérieur aux Préfets les invite à développer les corps de pompiers dans les villes. La loi Freyssinet du 29 décembre 1875 met en place le règlement d'administration publique en faveur des sapeurs pompiers. La loi d'organisation communale de 1884 confie au maire la protection contre l'incendie et la distribution des secours en instituant la responsabilité communale. Le décret du 20 mai 1955 crée les services départementaux d'incendie et de secours. En 1987, la loi du 22 juillet relative à l'organisation de la sécurité civile, à la protection de la forêt contre l'incendie et à la prévention des risques majeurs impose un vocabulaire juridique toujours d'actualité. La loi du 6 février 1992 instaure la départementalisation des services de secours comme le mentionne l'article 89 : A partir du 1er janvier 1993, le service départemental d'incendie et de secours est seul compétent pour la gestion de tous les moyens en personnel, matériels et financiers consacrés par les communes, les établissements publics intercommunaux et le département à la lutte contre les incendies et contre les autres accidents, sinistres et catastrophes".

Cette politique met en jeu des moyens importants : elle mobilise 245 000 sapeurs-pompiers dont 79 % sont volontaires (193 000), 16 % professionnels et 5% militaires (12 000). Les femmes représentent 14% des sapeurs pompiers civils. 11 000 personnels administratifs techniques et spécialisés complètent les effectifs des SDIS. Les jeunes sapeurs pompiers et cadets sont au nombre 27 000. Depuis 10 ans, la population des professionnels a augmenté de 20% passant de 33 000 à plus de 40 000 alors que sur la même période les volontaires ont baissé de 5% passant de 203 000 à 193 000. Si on

remonte sur les 20 dernières années nous constatons une stabilité des effectifs des volontaires autour de 200 000, d'où une certaine inquiétude des acteurs depuis quelques années avec la diminution de cette catégorie de population. En revanche, les professionnels ont pratiquement doublé leurs effectifs sur 20 ans passant de 23 000 en 1992 à plus de 40 200 en 2013 en comptabilisant le personnel du service de santé et de secours médical (SSSM). Ce mouvement a un impact direct sur la croissance des budgets consacrés aux SDIS avec une masse salariale qui représente les 2/3 du budget global des SDIS. Cette dérive volumétrique s'accompagne par une évolution de la pyramide des grades des effectifs des professionnels très favorables aux plus gradés et quelque soit le corps (officier - sous officier et sapeurs). Une dernière réforme supprimait d'ailleurs le grade de major (traditionnellement dernier grade du corps des sous-officiers dans les armées) pour les intégrer dans le grade de lieutenant.

Tableau d'évolution des grades des sapeurs pompiers professionnels hors SSM entre 2003 et 2013

Grade	2003	2012	Variation
Colonel	110	191	+ 74%
Lieutenant colonel	330	536	+ 62%
Commandant	643	1051	+63%
Capitaine	990	1340	+35%
Lieutenant/major	4 557	3707	- 19%
Adjudant/ adjudant chefs	4 571	8306	+ 82%
Sergent / sergent chef	8 955	14 312	+ 60%
Caporal chef/caporal /sapeurs	15 056	10 027	-33%
Total	35 212	39 824	+ 13

source :statistiques des services d'incendie et de secours 2003/2013

Les dépenses des SDIS ont représenté 4,8 Mds € en 2013, soit un coût de 81 € par habitant. Ce montant se décompose en 3,99 Mds € de budget de fonctionnement (dont 80 % pour la masse salariale) et 0,87 Mds € de budget d'investissement. Ces dépenses, dont l'accroissement est mal maîtrisé, pèsent sur les collectivités locales, le département surtout, alors même que leurs marges financières se réduisent. Les effets de la loi du 3 mai 1996 peuvent être mesurés à partir de 2002, les transferts des communes aux SDIS s'étant achevés en 2001. Elle a aussi été conçue de manière plus large afin d'appréhender les responsabilités des différents acteurs de cette politique partagée. Outre les 50 SDIS contrôlés par les Cour des comptes régionales, la Cour de Comptes a contrôlé la « tutelle » exercée par la DGSCGC sur les SDIS, plusieurs préfetures ainsi que la brigade des sapeurs-pompiers de Paris et le bataillon des marins pompiers de Marseille Elle s'est attachée à mesurer l'économie des moyens mis en œuvre ainsi que la performance de la gestion des SDIS. Le rôle assuré par l'Etat, au niveau central comme à l'échelon déconcentré a été également examiné ainsi que les relations des SDIS avec les autres acteurs du secours d'urgence à personne. L'ensemble de ces rapports sont consultables sur le site de la cour des comptes que chaque citoyen devrait consulter périodiquement selon ses centres géographiques d'intérêts. On peut y lire par exemple cet extrait du rapport public thématique de novembre 2011 :

" Les SDIS jouent un rôle essentiel dans la lutte contre l'incendie et le secours aux personnes et les interventions des sapeurs-pompiers sont appréciées par la population. Pour autant, le coût de ces services, en moyenne 79 € par an et par habitant, est substantiel. L'augmentation de leurs dépenses, forte et continue entre 2002 et 2010, ne correspond pas à celle de l'activité, qui a crû beaucoup moins rapidement. La lutte contre les incendies, vocation première des SDIS, a même eu tendance à diminuer et ne représente aujourd'hui que 8,5% de leurs interventions, tandis que le secours à personne constitue désormais leur activité principale avec 69% des interventions. Si la progression des dépenses résulte en partie de la mise à niveau des casernements et des équipements, elle tient surtout à la croissance des dépenses de personnel, sous l'effet combiné des augmentations des effectifs et des rémunérations. A cet égard, par les règlements qu'il édicte en matière statutaire et d'investissement, l'Etat a une part de responsabilité dans la progression des dépenses des SDIS.

Le financement des SDIS pèse désormais principalement sur les départements qui supportent 56% de leurs dépenses. Compte tenu des contraintes financières auxquelles ces derniers sont confrontés, les modalités actuelles, complexes et sources de disparités entre départements et entre les communes, devraient être réformées. Le maintien de contributions communales a aujourd'hui plus d'inconvénients que d'avantages, notamment car il peut faire obstacle à la nécessaire rationalisation de la carte des centres sur le territoire départemental.

Une meilleure maîtrise des dépenses est une priorité. Elle passe par l'adoption de mesures pour rationaliser l'organisation, qu'il s'agisse de la carte de la couverture des risques, de l'organisation des gardes ou de l'utilisation des volontaires. Elle suppose également une gestion plus rigoureuse des carrières des rémunérations accessoires et du temps de travail, ainsi que davantage de mutualisation avec les services du conseil général et entre SDIS."

Le secours à personne : illustration d'une relation interministériel tendue entre l'intérieur et la santé

75% des interventions des pompiers sont dédiées aux secours à victime et autres aides à la personne (hors accidents de la circulation). Sur ce terrain, les sapeurs pompiers se sont substitués en douceur aux policiers qui conservent pourtant la mission de police-secours. La relation en la matière avec les acteurs hospitaliers est en revanche plus tendue. Les SDIS, le SAMU et les ambulanciers privés interviennent pourtant sur la base d'un référentiel commun sur le secours à personne. Par principe, toutes les interventions sont déclenchées après régulation du SAMU. Le SDIS intervient en cas de défaillance des transporteurs sanitaires privés. Compte tenu de sa disponibilité, il peut également intervenir en «départ réflexe», avant régulation. Si le système actuel a pour incontestable avantage d'apporter une réponse globalement satisfaisante à l'objectif de secourir les personnes dans les meilleures conditions, comme en témoigne le nombre réduit de plaintes des usagers, ce résultat est obtenu au prix de difficultés et de coûts qui nuisent à une utilisation optimale des moyens.

L'accroissement du rôle des SDIS dans le secours à personne tient, pour l'essentiel, à la multiplication des situations de « départ réflexe » et à la sollicitation pratiquement systématique par la régulation des sapeurs pompiers dans certains départements, alors que la carence des transporteurs sanitaires privés n'est pas acquise. De fait, le régulateur du SAMU a tendance à considérer, parfois à juste raison, que les sapeurs pompiers constituent une solution plus pratique, avec des délais d'intervention plus courts et des équipements mieux adaptés. Certains SDIS peuvent eux mêmes trouver un intérêt à accomplir ces missions pour améliorer leurs statistiques d'activité et mieux justifier l'octroi de nouveaux moyens.

Cependant, lorsque les sapeurs pompiers interviennent, la nuit, sans véritable justification, le coût est à la charge des SDIS, alors que transporteurs sanitaires privés continue d'être indemnisé par l'assurance maladie sur une base en partie forfaitaire destinée à compenser l'astreinte à laquelle il est soumis. Aussi, l'existence et les difficultés de coordination de trois dispositifs de secours d'urgence, dont les champs d'intervention se recoupent largement, génèrent des surcoûts non négligeables. Dans le cas où le régulateur n'a pu mobiliser un transporteur sanitaire privé, l'intervention des sapeurs-pompiers conduit le centre hospitalier siège du SAMU à rémunérer le SDIS

généralement à hauteur de 105 €, tarif défini par voie réglementaire. Des contentieux sont fréquents, le nombre de carences répertoriées par les SDIS (140 540 en 2009) étant très supérieur à celui recensé et indemnisé par les SAMU (92 861). Le montant de 105 € n'a pas été réactualisé depuis 2006. La coordination des moyens d'intervention souffre d'une part de l'absence fréquente de conventions locales et, d'autre part, de la rareté des centres d'appel communs SAMU-SDIS (15-18). Un centre d'appel commun 15-18 peut, bien entendu, faciliter la coordination entre le SAMU et le SDIS. En 2008, il n'y avait encore que 16 centres communs au niveau national. Dans 67 départements, aucun centre commun n'est prévu et les deux centres de réception de l'alerte communiquent simplement par voie téléphonique.

Le sujet est loin de se terminer, bien au contraire, il prend de l'ampleur avec le secours à personne en hélicoptère. Ainsi, l'effort de maîtrise de la dépense publique du ministère de l'intérieur se traduisant notamment avec la réduction de la flotte d'hélicoptère de la sécurité civile se voit complètement annihilé par la croissance des hélicoptères blancs du ministère de la santé.

Les associations agréées de sécurité civile

Au plan quantitatif, il faut noter l'importance des secouristes, le plus souvent bénévoles, qui sont regroupés dans différentes associations de secourismes et organisations caritatives. Leur activité est plutôt tournée vers la formation de la population au secourisme. Cependant les secouristes participent à des opérations de secours dans le cadre de convention. Ils apportent également un concours précieux dans l'aide aux victimes d'accidents et de catastrophes et dans les dispositifs de sécurité mis en place lors de grands rassemblements. Certains participent également aux opérations de sauvetage spécialisées en mer, en montagne ou en milieu souterrain. Ces secouristes peuvent appartenir à des organisations à vocation générale, telle que la Croix-Rouge (100 000 membres) qui vient de fêter ces 150 ans, ou la Fédération Nationale de la Protection Civile (150 000 adhérents). D'autres organismes, tels que le Secours Catholique (90 000 bénévoles) ou la Croix Blanche fournissent également une aide utile. Les associations agréées de sécurité civile au niveau national ou interdépartemental remplissent quatre types de mission : des opérations de secours (A), des actions de soutien aux populations sinistrées (B), l'encadrement des bénévoles lors des actions de soutien aux populations sinistrées (C), et la mise en place de dispositifs prévisionnels de secours (D).

Le dernier Arrêté du 1er juillet 2013 recensait les associations suivantes avec la catégorie d'agrément (national ou interdépartemental) et type de mission (A-B-C-D) :

Association nationale des premiers secours - National A-D;

Centre français de secourisme - National A-B-C-D ;

Croix-Rouge Française - National A-B-C-D ;
Fédération française de spéléologie et Spéléo secours français - National A ;
Fédération française de sauvetage et de secourisme - National A-B-C-D ;
Fédération nationale de protection civile - National A-B-C-D ;
Fédération nationale de radioamateurs au service de la sécurité civile - National A ;
Fédération nationale des sapeurs-pompiers de France - National D ;
Fédération des secouristes français – Croix Blanche - National A-B-C-D ;
Œuvres hospitalières françaises de l'ordre de Malte -National A-B-C-D ;
Secours catholique - National B-C ;
Société nationale de sauvetage en mer - National A ;
Union nationale des associations des secouristes et sauveteurs des groupes de la Poste et de France Télécom - National B-C-D ;
Association Méditerranéenne de Secours et Aide-Radio Groupe de Secours et de Transmissions - Interdépartemental D ;
Centre de documentation, de recherche et d'expérimentation sur les pollutions accidentelles des eaux - Interdépartemental A ;
Elisa hélicoptère - Interdépartemental A.

Nous pouvons donc envisager une réforme de l'organisation territoriale de la sécurité civile suite à la réforme des 13 régions (décembre 2014) qui ne recouvre pas le périmètre des zones de défenses et de sécurité, ainsi que le rattachement des SDIS avec la disparition à l'horizon 2020 des départements.

Les moyens nationaux : un savoir-faire à faire savoir

Le rôle des préfets, un acteur incontournable très souvent à l'origine de l'engagement des moyens nationaux

L'organisation de la sécurité civile en France possède aussi des caractéristiques originales qui tiennent à la forte présence de l'Etat au plan local, symbolisé par le préfet qu'il soit du département, de la région, de la zone de défense et de sécurité ou de la direction générale. Il en résulte une certaine dualité dans l'organisation de la sécurité civile avec une responsabilité partagée entre les élus et le représentant de l'Etat. En outre, ce dernier dispose de moyens opérationnels propres qui viennent renforcer, en tant que de besoin, les moyens locaux.

Le préfet de département dispose de la compétence opérationnelle en matière de sécurité civile. Il se substitue au maire pour la direction des opérations de secours « en cas d'accident, sinistre ou catastrophe dont les conséquences peuvent dépasser les limites ou les capacités d'une commune ». Il veille à l'interopérabilité des systèmes d'information des services publics et a la charge des plans de secours. Le préfet de zone est notamment chargé de

coordonner les moyens de sécurité civile dans la zone de défense et de sécurité. L'action des préfets de département reste souvent limitée. Les représentants de l'Etat ne sont généralement pas associés à la préparation des réunions des conseils d'administration et à la confection des SDACR. Ils interviennent assez rarement pour préciser les orientations qu'ils souhaitent voir mises en œuvre dans ces documents et se privent ainsi du rôle de mise en cohérence qui devrait être le leur. Manquant souvent des données indispensables à une évaluation globale de l'activité opérationnelle, ils ne sont pas en mesure « d'évaluer en permanence l'état de préparation aux risques ».

La capacité d'incitation des préfets de zone mériterait d'être plus affirmée. Ainsi, la coordination opérationnelle entre départements pourrait être davantage impulsée. De même, le préfet de zone pourrait contribuer à faciliter la mutualisation de moyens dans les domaines de la gestion et de l'opérationnel (création d'unités spécialisées par exemple à l'échelon supra départemental). Le redécoupage territoriale avec la montée en puissance du Préfet de région va peut être l'occasion d'apporter une nouvelle vision de l'organisation et de la répartition des compétences en matière de Sécurité civil pour les plus hauts représentants de l'Etat.

Lorsque sur le terrain la catastrophe prend des proportions disproportionnés par rapport aux moyens territoriaux, le préfet de zone peut demander au Préfet directeur général de la sécurité civile et de la gestion des crises l'engagement des moyens nationaux

Les moyens nationaux

La rupture du barrage de Malpasset en 1959 (386 morts) fut le déclencheur de l'accélération du développement de moyens nationaux, véritable bras armé de l'état. Ainsi après la création du groupement d'hélicoptères de la protection civile en 1957, c'est l'ouverture de la base d'avions de Marignane en 1963 et le rattachement du service du déminage en 1964 qui renforce les moyens opérationnels du service national de la protection civile. Enfin, en 1968 le général de Gaulle décide en conseil de défense de créer les unités militaires de la sécurité civile (1974 création de l'unité d'instruction de la sécurité civile n°7 (UISC)- 1979 de l'UISC n° 1, 1984 implantation à Corte de la future UIISC n°5 et en 1990 création de l'UIISC n°4. Les UISC se transforment en UIISC en ajoutant une composante Instruction et reprennent les numéros des zones de défense.

Aujourd'hui, ils sont rattachés à la sous direction des moyens nationaux (SDMN) de la DGSCGC composée par le bureau des moyens aériens (BMA) regroupant les flottes d'avions et d'hélicoptères de la sécurité civile, le bureau des moyens nationaux terrestres (BMNTCM) après la fusion en 2014 du bureau des unités militaires de la sécurité civile (BUMSC) et du bureau des établissements de soutien opérationnel et logistique (BESOL) et le bureau du déminage. La mission de la SDMN est d'assurer le maintien en condition

opérationnelle des moyens nationaux de la sécurité civile et d'en optimiser l'emploi.

Investis à titre permanent des missions de sécurité civile, les moyens nationaux sont mis à la disposition des plus hautes autorités de l'Etat pour intervenir sur toute catastrophe, en tout temps et en tout lieu, tant en France qu'à l'étranger, en temps de paix, de crise ou de guerre. A ce titre, ils maintiennent chaque jour 325 militaires en astreinte immédiate, 66 démineurs, 23 hélicoptères et 40 agents techniques.

L'enjeu est aujourd'hui de conserver une capacité opérationnelle (compétence, disponibilité du personnel et maintenance des moyens), indispensable pour assurer les missions régaliennes de l'Etat, tout en respectant les exigences d'un contexte budgétaire contraint. Pour cette raison, elle s'est fixée comme ligne directrice la réalisation des objectifs suivants.

Objectif n°1 : Identifier les moyens nationaux comme force d'intervention de sécurité civile du ministère de l'intérieur, en définissant notamment une nouvelle carte des implantations.

Avec une capacité d'intervention immédiate disponible 24h/24, 365 jours/an et projetable sur le territoire national comme à l'étranger, les moyens nationaux sont le bras armé du ministre de l'intérieur pour faire face aux différentes crises de sécurité civile, en renfort des sapeurs pompiers : participation à la lutte aérienne et terrestre contre les feux de forêts, interventions spécialisées sur catastrophes naturelles et technologiques, secours hélicoptéré à personne en milieu difficile, neutralisation des engins explosifs.

Le contrat opérationnel des moyens nationaux marque la volonté de moderniser la réponse opérationnelle en renforçant la complémentarité des métiers des moyens nationaux avec les autres acteurs de la sécurité civile tant au niveau national qu'internationale. Par ailleurs, la nouvelle cartographie des implantations, inscrite dans le programme de modernisation et de simplification du ministère de l'intérieur, doit permettre de renforcer cette dynamique. Ainsi, le transfert déjà acté de la BASC vers Nîmes préfigure la mise en place d'un grand pôle de sécurité civile rassemblant également une formation militaire et un établissement de soutien opérationnel et logistique. De même, la nouvelle carte des implantations des centres de déminage contribue à cette dynamique permettant de dégager des économies structurelles.

Objectif n°2 : Participer à l'effort national de réduction budgétaire en s'appuyant sur une démarche de budgétisation et de performance.

Il a été décidé de reformater l'architecture budgétaire de la DGSCGC et d'y associer une démarche de budgétisation afin d'asseoir par la suite un dialogue de gestion plus efficace et définir une organisation plus efficiente.

Au niveau de la sous-direction des moyens nationaux, les contraintes budgétaires imposent de poursuivre la recherche de mesures d'économies. En effet, bien que la situation budgétaire actuelle laisse envisager un maintien global de la capacité opérationnelle des moyens nationaux, elle imposera de circonscrire le volume des activités de préparation opérationnelle pour l'ensemble des moyens nationaux, et induira, à l'évidence de faire fonctionner la fongibilité des crédits entre les dépenses d'investissement et de fonctionnement, retardant d'autant la mise en œuvre de certains projets d'équipement. La programmation triennale des crédits, qui pérennise une tendance baissière, impose une maîtrise accrue des dépenses. Le contrôle interne budgétaire portera ainsi principalement sur les dépenses relatives au maintien en condition opérationnelle aéronautique.

Enfin, le contrat de performance des moyens nationaux marque la volonté d'assurer une équitable répartition des moyens, afin de permettre une couverture nationale homogène et adaptée aux risques majeurs, tout en maîtrisant les coûts à travers la réalisation du coût de possession des moyens nationaux qui est une démarche innovante d'évaluation des politiques publiques.

Le contrat opérationnel des moyens nationaux repose sur trois piliers :

- **La maîtrise de l'inopiné** : Etre capable d'intervenir, 24h/24, 365/an, sur le territoire national et à l'étranger.
- **La couverture et le renfort national** : Assurer une équitable répartition des moyens, afin de permettre une couverture nationale homogène et adaptée aux risques majeurs, tout en maîtrisant les coûts.
- **L'exceptionnel au quotidien** : Préserver un temps d'avance en recherche et développement afin d'être à la pointe de l'innovation dans les interventions quotidiennes.

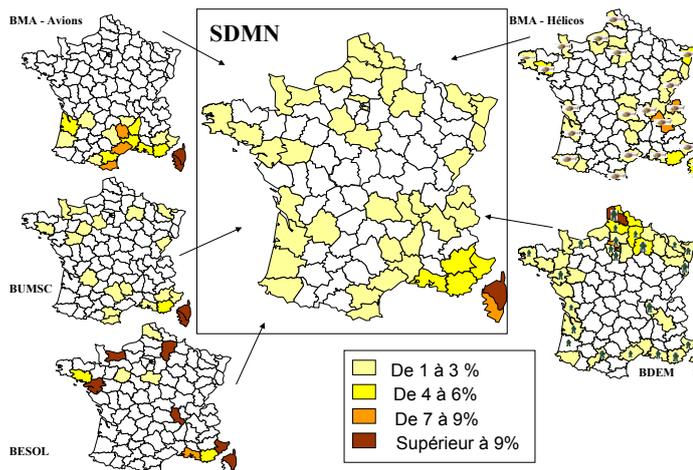
Les interventions opérationnelles des moyens nationaux se décomposent en deux grandes familles . Tout d'abord, les interventions urgentes regroupent l'ensemble des interventions entraînant à minima le départ d'une équipe d'astreinte en moins de 72 H. Ensuite, les interventions planifiées englobent l'ensemble des interventions programmées qui peuvent être récurrentes (campagne estivale de lutte contre les feux de forêts) ou ne présentant pas un caractère d'urgence (départ au-delà de 72H de la demande initiale). Les missions de coopération sur le territoire national ou à l'étranger entrent également dans cette famille.

Le bilan des interventions 2011 des moyens nationaux est illustré dans les cartes suivantes.

Une lecture comparative des cartes permet de faire ressortir la prépondérance des interventions dans le Sud de la France.

Ainsi, les 9 départements du bassin méditerranéen regroupent en moyenne près de 5 % de l'activité nationale soit un global de 42%.

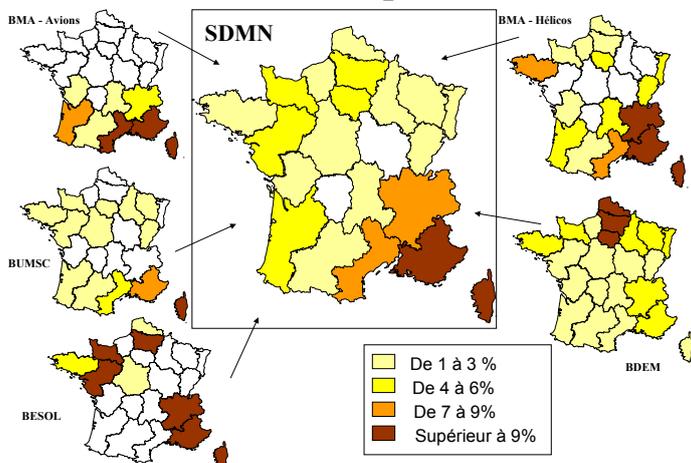
Bilan de l'activité opérationnelle (départements)



L'ensemble des acteurs des moyens nationaux intervient dans ce secteur et plus particulièrement dans les deux départements de la région Corse (25%). Les interventions du déminage et des hélicoptères correspondent peu ou prou à la cartographie des implantations. Il est à noter que dans les deux cas plus de 50% des départements ne dépassent pas 1% de l'activité nationale, alors que le découpage des zones d'interventions recouvre la

totalité du territoire national. Ce critère justifie le choix de conserver des zones blanches dans les implantations de sites (exemple du centre de la France pour les démineurs).

Bilan de l'activité opérationnelle (régions)



La lecture de la répartition régionale permet de faire ressortir certains éléments.

Le champ d'intervention des avions reste limité au Sud de la Loire, alors que leur potentiel d'action permet un engagement national. Les UIISC interviennent principalement dans le Sud (campagne feux de forêt, inondations, brûlages dirigés). La façade atlantique demeure une zone géographique dense notamment avec le double phénomène de tempêtes et des pollutions maritimes. L'Est, le Nord et le centre de la France restent des zones moins « consommatrices ». Les zones d'actions des ESOL dépendent essentiellement des sollicitations locales pour apporter un soutien logistique dans des cadres variés comme les enquêtes judiciaires ou l'organisation de grands rassemblements.

Les interventions dans les DOM-CROM en 2011 portent essentiellement sur la lutte contre les incendies à La Réunion avec l'engagement de moyens terrestres et aériens.

Pour faire face aux différents risques et menaces, la logique d'engagement répond au triptyque suivant :

- **avant une possible catastrophe**, une phase d'anticipation, tenant compte d'une analyse des risques, permet de constituer des détachements d'interventions adaptées et de les faire passer d'une posture d'astreinte à une mise en alerte. Ces derniers sont généralement pré-positionnés au plus près de la zone potentiellement menacée, comme c'est le cas lors de prévisions d'évènements météorologiques d'ampleur en France ;

- **pendant la catastrophe**, l'intervention des moyens nationaux permet de répondre dans les plus brefs délais à la situation d'urgence (missions Japon, Haïti) ;

- **après la catastrophe**, des modules spécifiques contribuent aux phases de consolidation et de stabilisation de la situation. Les moyens nationaux de la sécurité civile participent ainsi à la résilience de la Nation à l'échelle humaine, écologique et économique (tempête Xynthia).

Une lecture des interventions sur plusieurs années permet d'affiner ces commentaires et de définir avec plus de pertinence le choix des implantations actuelles en recoupant avec l'analyse économique du coût de possession que nous présentons plus loin dans cet article. L'analyse d'une donnée se transforme en une information qui vient modifier notre perception des choses. La forte influence médiatique donne une surexposition des informations et pas assez une présentation objective des données. Certains s'en servent au détriment d'autres. La réorganisation des implantations des moyens nationaux est à la croisée des enjeux politiques, opérationnels et économiques, d'où la nécessité de mettre en place des outils de mesure de la performance et d'évaluation des politiques publiques.

2. La sécurité civile française à la croisée des enjeux budgétaires et politiques

2.1. La Sécurité civile à travers les documents de performance de l'Etat

Le projet annuel de performance (PAP)

Mission, programme, action , le triptyque architectural de la LOLF ...

La loi organique relative aux lois de finances (LOLF) du 1er août 2001 réforme en profondeur le budget et la gestion de l'État. Ce nouveau cadre législatif

instaure un pilotage de l'action publique par la performance. Celle-ci recouvre dans la LOLF trois critères : l'efficacité, l'efficience et la qualité de service.

Derrière ces trois termes, c'est la transformation du principe de l'intérêt général en principe du " Au service de tous".

En développant une culture de résultats, la LOLF doit permettre de dépenser mieux et d'améliorer l'efficacité de l'action publique pour le bénéfice de tous : des citoyens, des usagers des services publics, des contribuables et des agents de l'État.

Le budget de l'Etat est dorénavant découpé en grandes missions qui se décomposent en programmes puis en actions. Ces derniers sont votés à partir du premier mardi d'octobre de l'année n-1 par le parlement qui reprend ainsi un certain contrôle sur l'exécution des finances publiques. Cette volonté forte de transformer la gestion publique à travers la LOLF installe le programme au cœur du dispositif.

En annexe au projet de loi de finances, le Projet Annuel de Performances (PAP) présente l'engagement du ministre au titre de la mission et des responsables de programme associés avec notamment une sélection d'objectifs et d'indicateurs de résultats représentative des priorités du programme. Chaque PAP comprend les 5 parties : la présentation stratégique, les objectifs et indicateurs de performance, la présentation des crédits et des dépenses fiscales, la justification des crédits au premier euro (JPE), et l'analyse des coûts du programme et des actions.

Le Rapport Annuel de Performances (RAP) présente en N +1 le compte rendu de l'exécution budgétaire et les résultats de performance.

Afin d'apporter une dynamique et une cohérence dans la pratique de la LOLF et notamment en facilitant le dialogue partagé entre le Gouvernement, le Parlement et la Cour des Comptes est instauré un comité interministériel d'audit des programmes (CIAP). Cette organisation a pour double mission d'aider, au niveau de chaque programme, à la meilleure application possible des principes posés par la LOLF et de garantir la pertinence et la fiabilité des informations produites en vue d'éclairer les débats et le vote du Parlement.

Toutefois le véritable défi de la LOLF concerne la maîtrise du titre 2 (masse salariale) qui devient le véritable trésor de guerre...

En effet, la LOLF instaure une fongibilité asymétrique entre les crédits empêchant tout abondement de la masse salariale par les budgets de fonctionnements et d'investissement. L'inverse étant possible, d'où l'asymétrie. De plus, le vote d'un plafond de dépenses de personnel par programme et d'un plafond d'emplois ministériel obligent une adaptation des ressources aux besoins. Les emplois ne sont plus pré cadrés ni dans leur nature (corps, grade) ni dans le type de contrat (titulaire, CDI,...) , laissant le responsable de programme la possibilité de recruter dans un autre poste, un

autre profil (métier et statut) ou de non remplacement avec réaffectation des crédits à d'autres dépenses salariales.

Les ressources humaines se retrouvent projeté au centre du pilotage par la performance. ceci entraîne la nécessité de piloter la masse salariale (la connaître, la prévoir), de gérer des ressources humaines en adéquation avec des objectifs et des indicateurs et de rechercher de manière permanente la meilleure allocation des ressources humaines selon les postes et les besoins en sachant que chaque recrutement a une incidence de longue durée sur les dépenses de l'État. Les dépenses de titre 2 représentent 43% du budget de l'État et 80% pour certains programmes.

Les attentes du Parlement en la matière sont très fortes avec le triple objectif d'identifier de manière globale la masse salariale et les emplois de l'État, de disposer des informations nécessaires pour autoriser la dépense et d'avoir une meilleure lisibilité de la prévision et de l'utilisation des emplois de l'État.

En résumé, l'esprit LOLF c'est améliorer la transparence, accroître l'efficacité de la gestion publique, favoriser la stratégie pluriannuelle.

L'organisation LOLF c'est : mission, programme, action.

La performance LOLF c'est : efficacité opérationnelle, efficience d'organisation, qualité de prestation.

Mission, programme, action et sécurité civile

Le cadre stratégique de la mission ministérielle sécurité civile se décline à travers deux programmes placés sous la responsabilité du Directeur général de la sécurité civile et de la gestion des crises.

Le programme 128 « Coordination des Moyens de Secours (CMS) » a pour objectif d'identifier les risques et menaces potentiels, de planifier les secours et de coordonner l'intervention des différents intervenants. Il retrace les dépenses nécessaires à la réponse pertinente des secours pour faire face à des risques de plus en plus complexes, tout en favorisant les efforts de mutualisation. Ces dépenses s'articulent autour de 3 actions : la préparation et gestion des crises ; la coordination des acteurs de la sécurité civile ; et le soutien de la politique de sécurité civile.

Le programme 161 « Intervention des Services Opérationnels » (ISO) a pour objectif d'organiser et de préparer les moyens nationaux de la sécurité civile pour les mettre à la disposition des préfets ou des hautes autorités de l'État pour des missions sur le territoire national ou à l'étranger, ce, dans les meilleures conditions possibles d'efficacité, de disponibilité et de coût. Le programme se décompose en cinq actions représentatives des différentes catégories d'interventions opérationnelles : la participation de l'État à la lutte aérienne contre les feux de forêts, les interventions spécialisées des moyens nationaux terrestres, le secours à personne par hélicoptère en milieux

difficiles, la neutralisation des engins explosifs, et le pilotage de la politique de sécurité civile.

La mise en œuvre de ces actions suit une orientation stratégique prioritaire, déclinée selon les deux axes suivants : la disponibilité opérationnelle des moyens nationaux et l'optimisation des coûts. Afin de piloter cette stratégie, la mission « Sécurité Civile » décrit les orientations et les résultats obtenus à travers neuf objectifs et quatorze indicateurs de performance (Annexe 2) répartis sur l'ensemble des actions des deux programmes.

Le rapport du CIAP sur la mission sécurité civile de juin 2010 constate, notamment à travers ses recommandations, une absence de cohérence et de synergie Stratégie-Performance entre les documents « LOLF (PAP, RAP, charte de gestion) et la réalité du fonctionnement.

Ce rapport qui pointait du doigt de graves dysfonctionnements dans le dispositif de performance de la sécurité civile recommandait de s'appuyer sur les "éléments remarquables de contrôle de gestion" pour étendre la pratique du contrôle de gestion à tous les services de la DSC. L'exemple "emblématique" cité concernait le travail réalisé par le Bureau Pilotage Synthèse du commandement des formations militaires de la sécurité civile qui avait développé toute une méthodologie et une pratique en la matière depuis l'été 2007, date correspondant à l'arrivée d'un officier spécialiste en la matière et qui permettait de répondre ainsi favorablement aux attentes de la première mission du CIAP de 2006.

S'appuyant sur ce dispositif efficace et reconnu, le sous-directeur des services opérationnels (futur SDMN) décida d'étendre ces bonnes pratiques à l'ensemble des moyens nationaux. En instaurant un dialogue de gestion autour d'un contrat de performance, c'est toute une dynamique qui impulsa une nouvelle orientation dans l'action de cette sous-direction orchestrée par sa mission d'Appui et d'analyse de la performance (MAAP).

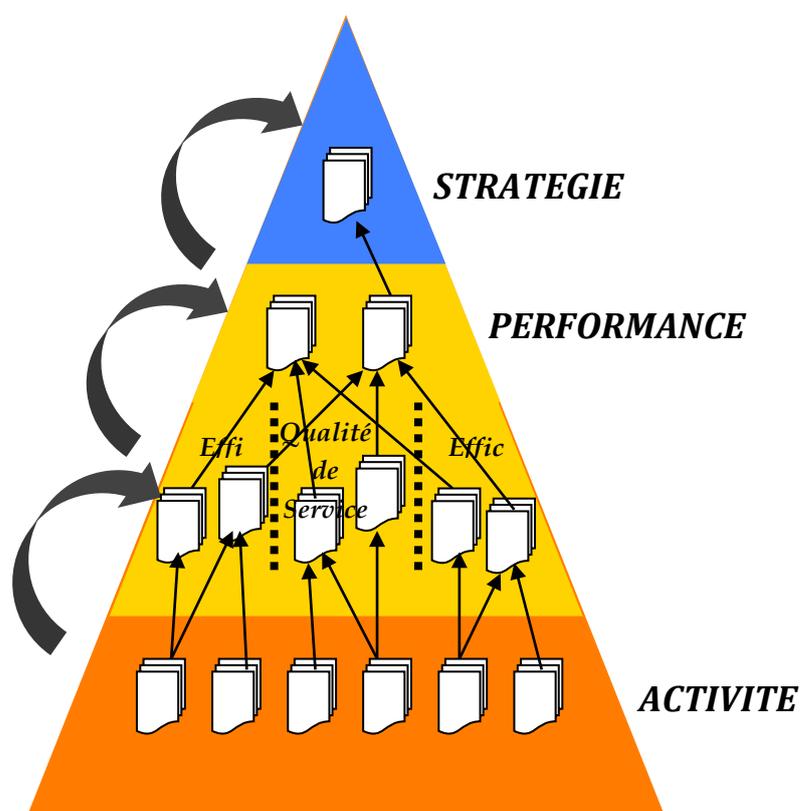
Le pilotage de la performance, mis en place, a pour but d'intégrer et de lier dans une structure cohérente les enjeux stratégiques propres à l'action du SDMN au sein de la DGSCGC et les besoins opérationnels des unités délocalisées. Cette démarche croisée, à la fois montante et descendante, se compose de trois niveaux : Activité, Performance et Stratégie.

Les indicateurs du premier niveau « Activité » sont utilisés pour le calcul et l'alimentation des indicateurs des autres niveaux. Ils sont à la base du système en étant le plus proche possible des données réelles du terrain. Ces informations sont transmises par les sites délocalisées soit au quotidien par l'alimentation de bases de données partagées, soit mensuellement. Ils sont essentiellement utilisés par les chefs de bureaux.

Les indicateurs de niveau « Performance » sont différenciés selon les natures suivantes : efficacité opérationnelle, efficience d'organisation et qualité de

prestation. Synthèses des indicateurs d'activités, ils présentent une vue agrégée de l'ensemble des unités délocalisées. Ils sont réalisés au niveau de l'échelon central de la SDMN à travers l'outil de suivi des activités (OSA) et la cartographie des sites. Ils sont utilisés pour le tableau de bord mensuel du SDMN.

Les indicateurs du niveau « Stratégie » donnent une vision d'ensemble des moyens nationaux. Ils sont utilisés par le sous-directeur comme outil d'aide à la décision. Un indicateur de stratégie se décompose en indicateurs de « Performance », ensuite décomposés en indicateurs d'« Activité ». Ils sont réalisés à travers les fiches LOLF. Ils sont utilisés pour le tableau de bord trimestriel du DGSCGC et pour les documents annuels parlementaires (PAP/RAP).



source : contrat de performance de la sous direction des moyens nationaux de la DGSCGC -Thierry ALQUIER

Les trois niveaux de la pyramide correspondent aux besoins spécifiques en pilotage des différents niveaux organiques de la SDMN. Au niveau de la Stratégie figurent les Parlementaires, la DGSCGC et la SDMN. Au niveau de la Performance nous retrouvons la SDMN et les chefs de bureaux. Le niveau de Activité est géré par les chefs de bureaux et les chefs d'unités délocalisées.

Pour renforcer cette capacité de pilotage, le comité de budgétisation et de performance de la SDMN s'est engagé dans la mise en œuvre d'une démarche de carte stratégique. Celle-ci a permis de clarifier la présentation stratégique du programme ISO et d'améliorer le pilotage du BOP ISO par le responsable de BOP. Il est à noter que, dans le cadre de la préparation du PAP 2012, la SDMN a participé activement aux travaux en fournissant notamment les fiches de nouveaux indicateurs qui ont été tous retenus dans le PAP 2012.

La carte stratégique du SDMN est structurée autour de trois axes stratégiques : l'axe de performance externe correspond aux axes d'efforts du responsable de BOP à savoir un volet commandement, un volet performance et un volet condition du personnel ; l'axe de performance interne fixe pour chaque catégorie de moyens le cadre optimisé de leur emploi ; et l'axe des ressources fait apparaître les contraintes et leviers d'actions que représentent les moyens humains et financiers.

Cette carte stratégique se décline en une version « tableau de bord » qui fait alors apparaître les cartes stratégiques des moyens aériens du service du déminage et des formations militaires de la sécurité civile avec leurs indicateurs de performance complétés par les principaux indicateurs de pilotage.



source : contrat de performance de la sous direction des moyens nationaux de la DGSCGC -Thierry ALQUIER

Les orientations stratégiques et opérationnelles des moyens nationaux sont inscrites dans les documents parlementaires (PAP-RAP). Elles s'articulent plus précisément autour des trois leviers d'action prédéfinis :

Le développement des synergies entre les moyens nationaux

Les moyens nationaux de la sécurité civile ont vocation à intervenir en métropole et outre-mer, soit en anticipation d'une crise annoncée, soit en réaction à une catastrophe inopinée. Dans ce cadre, la flotte aérienne polyvalente de la sécurité civile offre une capacité autonome de projection rapide. Ces moyens nationaux, qui travaillent fréquemment de jour comme de nuit dans des milieux difficiles, sont également appelés à contribuer aux actions internationales de secours comme en Libye et au Japon au début de l'année 2011, ou au titre du mécanisme communautaire de coopération renforcée dans le domaine de la protection civile.

L'adaptation de la carte des moyens nationaux

Elle doit conduire progressivement à une nouvelle répartition territoriale des sites des moyens nationaux adaptée aux besoins, et rompre ainsi avec une implantation issue d'une tradition historique. Il s'agit de conduire une distribution optimale des ressources sur le territoire, afin de permettre aux moyens nationaux de répondre aux missions de sécurité civile qu'il s'agit de concilier avec les fortes contraintes budgétaires : la lutte aérienne contre les feux de forêts, les interventions spécialisées des moyens nationaux terrestres, le secours à personne par hélicoptère en milieux difficiles, la neutralisation des engins explosifs, le soutien de la politique de sécurité civile.

Le développement des partenariats

Il doit permettre d'accroître les relations avec l'ensemble des acteurs de la sécurité nationale dans un esprit de mutualisation et de prestation de service. Cet axe d'effort stratégique se traduit notamment par le développement de la médicalisation des interventions hélicoptérées grâce à des conventions de partenariats avec le SAMU et les services départementaux d'incendie et de secours (SDIS), ou par l'aérotransport tant en hélicoptère qu'en avion, des unités des forces de sécurité du Ministère de l'Intérieur. Dans cet esprit, 2011 a vu le lancement du marché de travaux d'extension du centre de maintenance de Nîmes. Il concrétise, de ce fait, la mutualisation des centres de maintenance en consacrant le centre de Nîmes appartenant à la DGSCGC, à la maintenance de la flotte des EC 145 du Ministère de l'Intérieur, et celui d'Orléans appartenant à la Direction Générale de la Gendarmerie Nationale, à la maintenance des EC 135 et des Ecureuils.

Depuis la fusion des deux programmes en 2014, la mission Sécurité civile n'existe plus. Le nouveau programme unique Sécurité civile est dorénavant rattaché à la mission "Sécurité" avec les programmes "Gendarmerie nationale", "Police nationale" et "Sécurité routière".

La sécurité civile renforce ainsi son caractère sécuritaire au détriment de son rayonnement interministériel. En effet, l'option de renforcer la mission "sécurité civile" précédente en y intégrant des programmes appartenant à d'autres n'a pas été retenu pour des raisons politiques. Cela contribue malheureusement à diluer la sécurité civile dans une mission où elle ne représente financièrement qu'un brin de paille dans une meule de foin...

Quelques chiffres permettent d'alimenter la réflexion (source PAP 2014). La Mission "Sécurités" en 2014 c'est :

- 18 255 684 875 euros de Crédits de Paiements soit 52.9 % pour la Police Nationale, 44 % pour la Gendarmerie Nationale, 2.4 % pour la sécurité civile et 0.7 % pour la sécurité routière ;
- 15 776 677 698 euros en masse salariale soit 55,2 % pour la Police Nationale , 43,2 % pour la Gendarmerie Nationale, 1 % pour la sécurité civile et 0.5 % pour la sécurité routière ;

- 2
44 782 Effectifs (Equivalent Temps Plein Travaillé) soit 58.7 % pour la Police Nationale , 39.7 % pour la Gendarmerie Nationale, 1 % pour la sécurité civile et 0.6 % pour la sécurité routière.

Heureusement, il reste le Document de Politique Transversal de la Sécurité civile pour conserver un espoir de redonner une certaine visibilité au citoyen sur la politique de sécurité civile française, bien maigre au regard du nombre de personnes connaissant l'existence même de ce document au sein de la DGSCGC.

Le document de politique transversal de la sécurité civile (DPTSC) : outil de pilotage pour la politique interministérielle

Selon l'article 128 de la loi de finances rectificative pour 2005 n°2005-1720 du 30 décembre 2005, le Gouvernement présente, sous forme d'annexes générales au projet de loi de finances de l'année, des documents de politique transversale relatifs à des politiques publiques interministérielles dont la finalité concerne des programmes n'appartenant pas à une même mission. Ces documents, pour chaque politique concernée, développent la stratégie mise en œuvre, les crédits, objectifs et indicateurs y concourant. Ils comportent également une présentation détaillée de l'effort financier consacré par l'État à ces politiques, ainsi que des dispositifs mis en place, pour l'année à venir, l'année en cours et l'année précédente.

Pour chacune de ces politiques, un ministre chef de file est désigné par le Premier ministre. Il a la responsabilité de coordonner les activités de l'État relevant des différents programmes concernés, en vue de favoriser l'obtention de résultats socio-économiques communs.

Chaque ministre chef de file a la responsabilité de produire ces documents, en vue du débat budgétaire, qui concrétise sa mission de coordination de la politique dont il a la charge

Dix-huit documents de politique transversale (DPT) sont annexés au projet de loi de finances pour 2014 et sont relatifs aux politiques suivantes :

Intitulés des documents de politique transversale	200620007	2000820009	20010	20011	20012	20013	20014
Nombre total des DPT	8	12	15	16	17	17	18
Sécurité civile	X	X	X	X	X	X	X
Action extérieure de l'Etat	X	X	X	X	X	X	X
Aménagement du territoire		X	X	X	X		X
Inclusion sociale	X	X	X	X	X	X	X
Lutte contre le changement climatique		X	X	X	X	X	X
Orientation et insertion professionnelle des jeunes - politique en faveur de la jeunesse		X	X	X	X	X	X
Outre mer	X	X	X	X	X	X	X
Immigration et intégration		X	X	X	X	X	X
Politique française en faveur du développement	X	X	X	X	X	X	X
Prévention de la délinquance		X	X	X	X	X	X

Sécurité routière	X	X	X	X	X	X	X
Ville	X	X	X	X	X	X	X
Défense et sécurité nationale			X	X	X	X	X
Justice des mineurs				X	X	X	X
Politique de l'égalité entre les femmes et les hommes			X	X	X	X	X
Politique de luttres contre les drogues et les toxicomanies			X	X	X	X	X
Tourisme					X	X	X
Politique immobilière de l'Etat						X	X
Enseignement supérieur	X						

source :documents de politique transversale de la sécurité civile 2006/2014

A la lecture du tableau ci-dessus, nous pouvons constater, d'une part, que le nombre de DPT à plus que doublé depuis 2006, et que d'autre part, la Sécurité civile fait partie des 7 DPT inchangés depuis le début.

L'architecture de présentation du DPT est commune et comporte trois parties.

La première présente d'une manière globale l'ensemble des programmes qui compose le DPT. Présentation littéraire, elle synthétise plus particulièrement les activités financés par le programme en lien avec la nature du DPT.

La deuxième partie présente la stratégie globale d'amélioration des performances de la politique transversale, ainsi que les axes d'action de celle-ci. Puis par axe, voire par sous axe, elle présente les objectifs et indicateurs de performance retenus, en commençant par les objectifs transversaux puis par les objectifs concourants à la politique transversale. Chacun de ces objectifs et indicateurs (avec les valeurs associées) est accompagné de commentaires et précisions méthodologiques. Un objectif présent dans le DPT figure nécessairement dans un projet annuel de performances, l'intérêt du DPT étant de mettre en avant la cohérence entre les objectifs de différents programmes.

La troisième partie regroupe les annexes avec

- une table de correspondance des objectifs du DPT et des objectifs des PAP. Pour chaque objectif du DPT, la table récapitule les programmes concourant à la politique transversale, permettant en tant que de besoin de se référer aux

différents projets annuels de performances pour obtenir des compléments d'information;

- une évaluation des crédits consacrés à la politique transversale. Il s'agit d'une présentation détaillée de l'effort financier consacré par l'État à la politique transversale pour l'année à venir, l'année en cours, et l'année précédente au travers des crédits des programmes concourant à cette politique transversale. Dans certains cas, il y a reprise intégrale d'une action (chiffres du PAP), sinon il y a évaluation de la part de l'action (ou du programme) consacrée à la politique transversale.

Le tableau ci-dessous présente l'évolution des crédits entre 2007 et 2014 présentés dans l'annexe des DPT de la Sécurité civile :

Programmes en 2007	Exécution des crédits de paiement en 2007 (K€)	PLF 2014 - crédits de paiement (K€)	% du total	Ecart 2007/2014
Coordination des moyens de secours	184 814	438 684	48%	+ 45 862
Intervention des services opérationnels	208 008			+ 12%
Prévention des risques	108 680	170 708	18%	+ 62 028 + 57%
Météorologie	146 522	185 619	20%	+ 39 097 +27%
Forêt	48 273	49 336	5%	+ 1063 +2%
Prévention et sécurité sanitaire	360 340	18 251	2%	- 342 089 -95%
Sécurité et affaires maritimes	10 979	10 964	2%	0
Administration territoriale	63 917	51 971	5%	-11 946 -19 %

Total	1 131 533	925 536		- 205 997 - 18%
--------------	------------------	----------------	--	----------------------------------

source : documents de politique transversal de la sécurité civile 2007/2014

Les dépenses engagées par les collectivités territoriales au titre des services départementaux d'incendie et de secours représentent et de très loin le volume financier le plus important comme le présente les tableaux ci-après :

Collectivités territoriales	BP 2007 (K€)	BP 2010 (K€)	BP 2013 (K€)	Ecart 2007/2 013
Dépenses de fonctionnement (y compris personnel)	3 727 028	4 211 964	4 497 174	+ 770 146 + 21%
Dépenses d'investissement	1 284 219	1 285 666	1 191 828	-92 391 -7%
Dépenses globales	5 011 247	5 497 631	5 689 002	677 755 +14%

source : documents de politique transversal de la sécurité civile 2007/2013

	2007 (K€) % dépenses globales	2013 (K€) % dépenses globales	Ecart 2007/2013 En K€ et en %
Dépenses de l'Etat	1 131 533 18%	925 536 14%	- 205 997 - 18%
Dépenses collectivités territoriales	5 011 247 82%	5 689 002 86%	677 755 +14%
Dépenses globales	6 142 780 100%	6 614 538 100%	471 758 +8%

source : documents de politique transversal de la sécurité civile 2007/2013

2 Une approche concrète de l'évaluation d'une politique publique.

Une évaluation de la politique publique pour passer d'une culture de moyens à une culture de pertinence.

Le coût de possession : une démarche innovante d'évaluation des politiques publiques.

La mise en œuvre de la gouvernance budgétaire accordée aux responsables ministériels par la Loi Organique relative aux Lois de Finances (LOLF) associée à la volonté de s'inscrire à l'effort national de maîtrise des dépenses publiques dans le cadre de la Modernisation de l'action publique (MAP) conduisent à initier, au sein de la sous direction des moyens nationaux (SDMN) de la direction générale de la sécurité civile et de la gestion des crises (DGSCGC), une démarche du coût de possession. Celle-ci est destinée à évaluer les actions de la politique de la sécurité civile au cours des prochaines années. Elle englobe différents domaines et problématiques pour dégager une direction de marche. A cette fin, elle s'organise autour d'une idée simple : garantir le succès des missions confiées à la SDMN, en identifiant les priorités et en évaluant l'impact des choix politiques. Le contrat de performance des moyens nationaux fixait trois priorités.

Mettre en adéquation les informations publiées dans les documents parlementaires –plan annuel de performance (PAP), rapport annuel de performance (RAP) avec la réalité du terrain.

Dynamiser le partage des bonnes pratiques afin de développer le potentiel de synergie : favoriser à travers le dialogue de gestion l'harmonisation des modes de fonctionnement, transmettre des informations pertinentes et constructives, réaliser un bilan annuel par site afin de le partager.

Renforcer le contrôle interne afin d'optimiser le fonctionnement et de pouvoir obtenir en justifiant les budgets nécessaires à la réalisation des missions.

Inscrit dans la continuité de cette démarche de pilotage de la performance, la Mission d'Appui et d'Analyse de la Performance de la SDMN réalise le premier coût de possession des moyens nationaux. Fer de lance d'un dialogue de gestion partagé, cet outil permet d'homogénéiser une méthodologie sur les coûts qui permet de mieux se connaître, afin de pouvoir projeter avec dynamisme et conviction dans un avenir proche et plus lointain.

Revenons auparavant quelques instants sur les principes de l'évaluation des politiques publiques. Sujet souvent récurrent dans les forums et les débats publics, l'évaluation des politiques publiques peut être abordée sous différents angles, en l'absence de définition de référence, illustrant ainsi la multiplicité des acteurs en la matière. Ainsi, dans le préambule de la charte de la Société

Française de l'Évaluation, est inscrite la définition suivante : L'évaluation vise à produire des connaissances sur les actions publiques, notamment quant à leurs effets, dans le double but de permettre aux citoyens d'en apprécier la valeur et d'aider les décideurs à en améliorer la pertinence, l'efficacité, l'efficience, la cohérence et les impacts.

Le **décret du 18 novembre 1998**, créant le Conseil national de l'évaluation donne une définition juridique : « L'évaluation d'une politique publique consiste à comparer ses résultats aux moyens qu'elle met en œuvre, qu'ils soient juridiques, administratifs ou financiers, et aux objectifs initialement fixés. Elle se distingue du contrôle et du travail d'inspection en ce qu'elle doit aboutir à un jugement partagé sur l'efficacité de cette politique et non à la simple vérification du respect de normes administratives ou techniques ».

Le rapport d'information n°392–session 2003/2004 du Sénat sur l'évaluation synthétise différentes approches. La Cour des comptes à travers le rapport Thélot préfère donner une définition extensive de la matière en s'attachant au respect des principes fondamentaux qui régissent les travaux de la Cour des comptes : indépendance, collégialité et contradiction.

Un consensus semble toutefois se dessiner autour de 7 critères partagés.

La pertinence vérifie que les objectifs d'une intervention couvrent suffisamment les dimensions du problème socio-économique qu'elle est censée régler.

L'efficacité vérifie que les effets attendus d'une intervention ont été produits grâce aux actions menées.

L'efficience vérifie que les effets obtenus l'ont été à un coût raisonnable, par exemple en comparaison d'autres types d'intervention.

L'utilité vérifie la justification de l'intervention eu égard non seulement aux effets attendus mais aussi aux autres effets (collatéraux) produits, notamment les effets négatifs éventuels.

La cohérence interne vérifie que les différents objectifs stratégiques et opérationnels d'un programme sont en relation logique les uns avec les autres ; autrement dit qu'ils sont complémentaires et non redondants.

La cohérence externe vérifie que les objectifs d'une intervention correspondent ou contribuent à ceux des autres politiques de l'institution ou des autres institutions agissant sur le territoire (par exemple l'État ou l'Union européenne) et ne sont pas à l'inverse en contradiction ou antagonistes.

La durabilité vérifie que les résultats obtenus ne sont pas des acquis fragiles ou rapidement périssables, mais vont au contraire durer suffisamment longtemps pour être considérés comme véritablement atteints par les bénéficiaires visés.

Ces critères permettent de :

Connaître, décrire et mesurer (sans juger) la réalité d'un programme ou d'une intervention, sa réponse à un besoin, l'atteinte de ses objectifs et de ses effets. C'est la finalité dite cognitive de l'évaluation.

Juger, car l'évaluation aide les responsables politiques à porter un jugement sur les réussites et échecs des interventions reposant sur des données empiriques et des critères explicites, ainsi qu'une analyse étayée. C'est la finalité dite normative de l'évaluation.

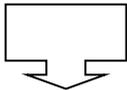
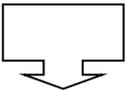
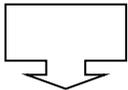
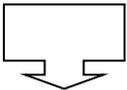
Améliorer et décider comment le faire : l'évaluation sert à alimenter la prise de décision, par exemple via la réorientation stratégique ou l'adaptation opérationnelle des politiques publiques. C'est la finalité dite instrumentale de l'évaluation.

Au regard de ces éléments nous pouvons affirmer que la démarche du coût de possession s'inscrit parfaitement dans cette sphère trop souvent oubliée qu'est l'évaluation des politiques publiques. A titre d'exemple nous pouvons illustrer les critères cités avec une recherche à travers le coût de possession de l'évaluation de la pertinence de l'emploi des moyens nationaux, de l'efficacité de l'action de secours en hélicoptères, de l'efficacité du gabarit de la flotte aérienne, de l'utilité ou pas de conserver certaines missions au niveau de l'Etat, de la cohérence interne de l'organisation territoriale des centres de déminage, de la cohérence externe avec les acteurs territoriaux ou des autres directions générales du ministère de l'intérieur, de la durabilité de certains investissements. Enfin, le coût de possession permet à travers ses axes d'analyses (géographique-organique-métier-domaine) d'appréhender les finalités dites cognitives et normatives, alors que le croisement des axes et la modélisation de l'outil aboutissent à la finalité instrumentale de notre évaluation comme nous allons pouvoir le constater. Le coût de possession doit être considéré alors comme un outil d'aide à la décision pour définir le cap à suivre en respectant les trois objectifs assignés.

Ce document, révisé annuellement, permet une connaissance permanente de la position des différentes composantes des moyens nationaux. C'est aussi un outil de dialogue autour d'objectifs communs et mesurables, pour préparer les décisions, déterminer les leviers d'action, et s'engager à atteindre les cibles concrètes qui pourront être ainsi définies.

Cette base de travail doit encore être déclinée, à tous les niveaux, afin que l'ensemble des acteurs y inscrive sa propre action et puisse consolider l'outil. C'est à cette condition que la dynamique de la conduite du changement sera effectivement enclenchée. Il est vital que le débat dépasse la seule question des moyens pour être posé en termes de missions, d'objectifs, de résultats, donc de performance, mais aussi de pertinence et de durabilité.

Un périmètre budgétaire global (T2 et HT2) déversé sur quatre axes d'analyse permet d'avoir un visuel daté, repère indispensable à toute évaluation d'une évolution...

Axe géographique	Axe organique	Axe domaine	Axe métier
			
258 837 424 € ^{75**}	258 837 424 €	210 914 651 €*	258 837 424 €
<i>Zone sud</i>	<i>BMA-Avions</i>	<i>Feux de Forêt</i>	<i>Prépa OPS</i>
126 925 K € 49%	72 122 886 € 28%	87 533 091 € 42%	99 522 009 € 38%
<i>Zone ouest</i>	<i>BUMSC</i>	<i>Catastrophe Naturelle</i>	<i>OPS</i>
35 608 K € 14%	80 927 969 € 31%	15 551 305 € 7%	55 293 102 € 21%
<i>Zone sud-ouest</i>	<i>BMA-Hélicoptères</i>	<i>Assist. Populations</i>	<i>Socle</i>
30 052 K € 12%	61 564 154 € 24%	45 018 083 € 21%	56 099 540 € 22%
<i>Zone sud-est</i>	<i>Déminage</i>	<i>Cat. Technologiques</i>	<i>Hors activité</i>
18 534 K € 7%	36 680 347 € 14%	31 602 145 € 15%	47 922 773 € 19%
<i>Zone est</i>	<i>BESOL</i>	<i>Gestion de crise</i>	
17 734 K € 7%	7 542 067 € 3%	31 210 027 € 15%	
<i>Zone nord</i>			
6 933 k€ 3%			

Axe domaine : 258 837 424 € - 47922 773€ (Hors activité) = 210 914 651 €

⁷⁵ La Zone de Paris associée aux DOM-COM représente 9% du poids financier du coût de possession avec 23 052 K€.

Le coût de possession des moyens nationaux : Une démarche de croisement d'axes d'analyse.

L'axe géographique : mesurer l'effort de solidarité nationale en vue d'assurer une présence homogène sur l'ensemble du territoire.

Cet axe peut être étudié selon trois échelles au niveau du département, de la région et de la zone de défense.

Le premier niveau d'échelle départemental correspond au déversement des données et notamment aux recensements de l'activité opérationnelle et des implantations des sites délocalisés. Le second niveau régional est un regroupement administratif des données du sous-axe département. Le dernier niveau relatif à la zone de défense et de sécurité (ZDS) est un regroupement des données de la région selon le découpage des ZDS.

L'ensemble des données peut former une empreinte sur le territoire national et donner ainsi une photographie plus percutante des résultats du coût de possession. L'arborescence « poupée russe » des données géographique permet de répondre à la fois à des questions locales (département) dans le cadre d'une sollicitation d'un parlementaire ou lors d'une visite de site mais aussi à des questions plus macroscopiques (région) ou plus spécifiques aux problématiques de gouvernance du ministère de l'intérieur (zone de défense et de sécurité).

L'axe métier : discriminer l'activité opérationnelle et l'activité de soutien et identifier les coûts associés.

Cet axe peut être étudié selon quatre sous-axes.

Le premier correspond à l'engagement opérationnel, soit un regroupement des interventions urgentes et programmées. ;

Le second comprend la préparation opérationnelle et logistique, autrement dit le regroupement des activités d'entraînement, de formation de maintien en condition opérationnel et de soutien logistique. Le troisième regroupe des activités de ressources humaines, ressources financières, de commandement et de soutien non opérationnel. Le quatrième sous-axe prend en compte tout le secteur de la hors-activité, soit le regroupement des périodes week-end, les jours fériés, les congés annuels, les permissions, les arrêts de travail, les congés divers et les temps de récupération.

Moyens nationaux		Engagem ent OPS		Prépa Ops		Socle		Hors activité	
			55 293 K€		99 522 K€		56 099 K€		47 92 2 K €
72 122 K€	Avio ns	16 784 K€		45 715 K€		4 954 K€		4 668 K€	
80 927 K€	ForM iSC	9 557 K€		26 503 K€		25 054 K€		19 811 K€	
61 564 K€	Hélic optèr es	17 156 K€		18 060 K€		14 516 K€		11 831 K€	
36 680 K€	Démi nage	11 567 K €		6 945 K€		9 668 K€		8 499 K€	
7 542 K€	Esol	227 K€		2 297 K€		1 905K€		3 111 K€	

source : coût de possession 2011 des moyens nationaux

L'axe métier a pour objectif de discriminer les activités liées à l'opérationnel (engagement opérationnel et préparation opérationnelle et logistique) des autres activités (socle et hors-activité).

Le tableau ci-dessous présente les résultats synthétiques de la répartition de la masse financière du coût de possession sur l'axe des activités. Il globalise les dépenses du titre 2 (masse salariale) , les dépenses du titre 3 (fonctionnement), les dépenses immobilières et le montant d'amortissement annuel nécessaire pour maintenir en l'état le parc des véhicules et des matériels majeurs.

En ce qui concerne la répartition des effectifs et donc du titre 2 associé entre les 4 blocs de l'axe activité (engagement opérationnel, préparation opérationnel, socle et hors activité), le coût de possession utilise la clef de répartition obtenue par les résultats du calcul de l'OSA. La consolidation du

calcul et du résultat pour l'exercice 2012 permettra d'avoir une lecture plus pertinente des résultats affichés.

En ce qui concerne la répartition des dépenses de fonctionnement (titre 3), le coût de possession distingue les dépenses fléchées sur un bloc (Exemple : retardant pour l'engagement OPS , MCO et achat de matériels spécifiques pour la Prépa OPS, budget de fonctionnement des sites pour le socle) des dépenses à répartir sur plusieurs blocs (carburant par exemple). Dans ce cas, une clef de répartition spécifique est utilisée (répartition des heures de vol pour les avions et du kilométrage parcouru pour les véhicules).

En ce qui concerne la répartition des dépenses d'investissement (titre 5), le coût de possession distingue les dépenses immobilières fléchées sur le bloc Socle et le montant de l'amortissement annuel du parc de véhicule et de matériels majeurs dont la répartition suit la même logique que les dépenses du titre 3.

Lecture du tableau :

Le coût de possession 2011 porte sur un montant financier de 258 837 424 €. La discrimination du montant sur les bureaux est la suivante :

- 28 % pour les avions du BMA (72 M€),
- 31% pour les ForMiSC du BUMSC (81 M€),
- 24% pour les hélicoptères du BMA (61 M€),
- 14 % pour les centres de déminage du BDEM (37 M€),
- 3% pour les ESOL du BESOL (7 M€).

La répartition des 72 122 886 € des avions du BMA sur les 4 blocs est la suivante :

- 23% pour l'engagement opérationnel,
- 63% pour la préparation opérationnelle et logistique,
- 7% pour le socle,
- 7% pour le hors activité.

La répartition des 80 927 969 € des ForMiSC sur les 4 blocs est la suivante :

- 12% pour l'engagement opérationnel,
- 32% pour la préparation opérationnelle et logistique,
- 31% pour le socle,

- 25% pour le hors activité.

La répartition des 61 564 154 € des hélicoptères du BMA sur les 4 blocs est la suivante :

- 28% pour l'engagement opérationnel,
- 29% pour la préparation opérationnelle et logistique,
- 24% pour le socle,
- 19% pour le hors activité.

La répartition des 36 680 347 € des centres de déminage sur les 4 blocs est la suivante :

- 31% pour l'engagement opérationnel,
- 19% pour la préparation opérationnelle et logistique,
- 27% pour le socle,
- 23% pour le hors activité.

La répartition des 7 542 067 € des ESOL sur les 4 blocs est la suivante :

- 3% pour l'engagement opérationnel,
- 29% pour la préparation opérationnelle et logistique,
- 25% pour le socle,
- 43% pour le hors activité.

Le hors activité : Un paramètre à prendre en compte

Le bloc hors activité regroupe les éléments suivants :

- Les périodes de week-end et les jours fériés représentant 112 jours en 2011 soit 31 % des 365 jours,
- Les congés annuels pour le personnel civil et les droits à permission pour les militaires soit 40 jours en moyenne (11% du temps annuel),
- Les arrêts de travail, soit 7 jours en moyenne par agent (2% du temps annuel),

- Les congés divers (événements familiaux, permanence syndicale) soit 3 jours en moyenne par agent (1 % du temps total),
- Les congés récupérateurs pour le personnel civil suite à la réalisation d'heures supplémentaires.

Le montant global du hors activité pour chaque bureau est représenté ci-dessous :

Moyens nationaux	739 ETPT	36%*	47 922 773 €
Avions	54	43%	€ 4 668 722
ForMiSC	393	31%	€ 19 811 356
Hélicoptères	137	45%	€ 11 831 604
Déminage	100	32%	€ 8 499 353
Esol	54	51%	€ 3 111 739

source : coût de possession 2011 des moyens nationaux

Le pourcentage est rapporté au volume total des effectifs, par exemple 30% des effectifs ForMiSC sont en hors activité en moyenne quotidiennement.

Les 48 millions d'euros du titre 2 déversés sur la partie hors activité des moyens nationaux ne sont pas reversés sur les autres axes.

Le volume du hors activité est certes conséquent mais il présente surtout peu de marges de manœuvres. En effet, si les jours de week-end varient légèrement d'une année sur l'autre ils concernent l'ensemble du personnel à l'exception des effectifs en astreinte et en opérations. L'ensemble des congés représente des droits légitimes dont il faut au contraire s'assurer qu'ils sont bien pris par le personnel.

Les arrêts de travail présentent une certaine marge de manœuvre, dans le sens où ils sont en partie le reflet de la politique de prévention des sites. Ils sont également un bon indicateur du moral des troupes.

Enfin dernier paramètre, et non des moindres les congés récupérateurs reflètent le volume d'activité exceptionnelle des agents. Ils sont surtout l'héritage d'un mode de fonctionnement qui aujourd'hui représente une

véritable contrainte pour les moyens aériens et les démineurs. En effet, les droits cumulés depuis de nombreuses années permettent à certains de pouvoir jouir d'une réserve de congés non négligeable pouvant atteindre pour certains une année complète. Le phénomène a été fortement limité chez le personnel navigant avec la forfaitisation du temps annuel de travail.

L'axe mission / domaine : identifier le coût par domaine d'interventions des opérations de sécurité civile.

Cet axe peut être étudié selon cinq activités principales.

La première activité comprend les feux de forêt et regroupe des missions BASC, ForMiSC et ESOL. La seconde correspond aux catastrophes naturelles et regroupe des missions ForMiSC et ESOL. La troisième regroupe des missions déminage et ForMiSC pour gérer les catastrophes technologiques. La quatrième porte assistance aux populations grâce aux missions GHSC, ForMiSC et ESOL. La cinquième est dédiée à la gestion des crises et regroupe des missions des ESOL et des ForMiSC.

L'axe mission doit servir de support à la préparation du contrat opérationnel des moyens nationaux qui doit permettre de définir le cadre des interventions, au regard du respect des différentes réglementations et des accords passés avec d'autres acteurs extérieurs.

Le tableau ci-dessous présente les résultats synthétiques de la répartition de la masse financière du coût de possession sur l'axe des domaines à l'exception du montant associé au périmètre « hors activité » étudié précédemment. Il globalise ainsi un montant de 211 millions d'euros qui viennent se déverser sur les 5 domaines opérationnels. Le tableau global de répartition est présenté en annexe.

Les clefs de répartition des données financières s'appuient sur le bilan des activités opérationnelles selon la logique suivante.

Les engagements opérationnels par domaine en 2011 déterminent la clef de répartition des données « engagement opérationnel » pour chaque bureau. La moyenne des engagements opérationnels par domaine des dernières années détermine la clef de répartition des données « préparation opérationnelle et logistique » pour chaque bureau. Enfin, la répartition linéaire des engagements opérationnels par domaine détermine la clef de répartition des données « socle » pour chaque bureau.

Moyens nationaux		Feux de Forêts		Cat. naturelles		Cat. Technologiques		Ass. Populations		Gestion de crise	
210 91 4 651 €	Sites		87		15				45		31
			5		5		31		0		2
			33		51		602		18		10
			0		3		14		0		0
			91		05		5 €		83		27
			€		€				€		€
67 454 1 64 €	Avions	55 769 7 07 €	-	-	-	-	-	-	-	11 684 457 €	
61 116 613 €	ForMi SC	30 903 9 23 €	10 683 65€	7 815 6 02 €	6 447 8 36 €	5 265 5 97 €					
50 084 713 €	Hélicoptères	352 164 €	3 981 190 €	3 981 1 90 €	37 436 815 €	3 891 1 90 €					
28 180 995 €	Démontage	-	-	19 158 330 €	-	9 022 6 65 €					
4 430 3 28 €	Esol	507 297 €	886 45 9 €	647 023 €	1 133 4 32 €	1 256 1 17 €					

source : coût de possession 2011 des moyens nationaux

La nature de la participation de chaque entité diffère en fonction de l'activité considérée.

L'activité « Feu de forêt » regroupe l'ensemble des interventions liées à la lutte contre les feux de forêts. Il se concrétise de la manière suivante pour chacun des bureaux :

BMA : participation de l'ensemble des moyens aériens à la lutte aérienne contre les feux avec des missions de surveillance, de coordination, d'attaques de feux, et de sauvetages de personne.

BUMSC : participation de l'ensemble des ForMiSC à la lutte terrestre contre les feux avec des missions de brûlages dirigés, de travaux lourds, de surveillance et d'attaques de feux.

BESOL : participation d'une partie du personnel des ESOL à la lutte terrestre contre les feux avec des missions de soutien opérationnel à Corte pendant la période estivale.

Le domaine « catastrophe naturelle » regroupe l'ensemble des interventions de sécurisation (avant la crise), d'opération (pendant la crise) et de résilience (après la crise) sur des sites touchés (ou pouvant l'être) par une catastrophe naturelle suite à la réalisation d'un risque naturel d'origine terrestre ou atmosphérique. Il se concrétise de la manière suivante pour chacun des bureaux :

BMA : L'ensemble des hélicoptères participe à ce domaine avec le sauvetage de personnes dans le cadre d'inondation comme ce fut le cas ces dernières années.

BUMSC : L'ensemble du personnel des ForMiSC participe à des missions « catastrophes naturelles » lors des interventions sur séismes, cyclones, tempêtes, inondations, coulées de boue, chutes de neige.

BESOL : Une partie du personnel des ESOL participe à des missions « catastrophes naturelles » avec des missions de soutien opérationnel aux UIISC notamment avec des motopompes lors des interventions sur inondations.

Le domaine « catastrophes technologiques » regroupe l'ensemble des interventions de sécurisation (avant la crise), d'opération (pendant la crise) et de résilience (après la crise) sur des sites touchés (ou pouvant l'être) par une catastrophe technologique suite à la réalisation d'un risque technologique d'origine industrielle ou d'une menace terroriste. Il se concrétise de la manière suivante pour chacun des bureaux :

BMA : L'ensemble des hélicoptères participe à ce domaine avec le sauvetage de personne.

BUMSC : L'ensemble du personnel des ForMiSC participe à des missions « catastrophes technologiques » lors des interventions sur pollutions et des interventions de sécurisation de grands évènements.

BDEM : L'ensemble du personnel du déminage participe à des missions « catastrophes technologiques » lors des interventions sur EOD.

BESOL : Une partie du personnel des ESOL participe à des missions « catastrophes technologiques » avec des missions de soutien opérationnel aux UIISC.

Le domaine « assistance aux populations » regroupe l'ensemble des interventions médicalisées et/ou apportant des fondamentaux physiologiques au profit directe d'une population ou d'individu en situation difficile. Il se concrétise de la manière suivante pour chacun des bureaux :

BMA : La majorité des interventions médicalisées ou pas, des hélicoptères participe à ce domaine avec les interventions de sauvetages et de secours médicalisés.

BUMSC : L'ensemble du personnel des ForMiSC participe à des missions « assistance aux populations » lors des interventions des médecins militaires et des interventions de traitement et de production d'eau potable.

BESOL : Une partie du personnel des Esol participe à des missions « assistance aux populations » avec des missions de soutien opérationnel aux UIISC.

Le domaine « gestion de crise » regroupe l'ensemble des interventions à la suite de catastrophes naturelles. Il se concrétise de la manière suivante pour chacun des bureaux :

BMA : L'ensemble des missions de transport des avions de la sécurité civile est comptabilisé dans ce domaine opérationnel, notamment avec le transport des ForMiSC ou de blessés comme ce fut le cas en Haïti.

BUMSC : L'ensemble du personnel des ForMiSC participe à des missions « gestion de crise » lors des renforts dans les préfectures pour participer à la gestion de crise de grande ampleur (grippe H1N1).

BDEM : L'ensemble du personnel du déminage participe à des missions « catastrophes technologiques » lors des interventions EEI et les missions de sécurisation des voyages officiels.

BESOL : Une partie du personnel des Esol participe à des missions « gestion de crise » avec des missions de soutien logistique au profit des préfectures lors d'évènements spécifiques.

Le tableau ci-après récapitule la répartition des interventions des moyens nationaux par domaine.

		FDF	Catastrophe naturelle	Catastrophe technologique	Assistance aux populations	Gestion de crise
BASC	2011	86 %				14 %
	2010/2011	85%				15%
	Linéaire	50%				50%
UIISC	2011	89%	5%	4%	2%	1 %
	1996/2011	66%	20%	9%	5%	1 %
	Linéaire	20%	20%	20%	20%	20%
Hélicoptères	2011	1%	1%	1%	96 %	1%
	2006/2011	1%	1%	1%	96 %	1%
	Linéaire	20%	20%	20%	20%	20%
Déminage	2011			77 %		23 %
	2008/2011			78%		22%
	Linéaire			50%		50%

ESOL	201 1	5%		26%	58 %	11%
	200 8/20 11	5%	22%	9%	27 %	37%
	Liné aire	20%	20%	20%	20%	20%

source : coût de possession 2011 des moyens nationaux

L'axe organique : Optimiser la cartographie des implantations afin d'obtenir une action rapide auprès des populations.

Cet axe regroupe le sous-axe des avions de la sécurité civile, le sous-axe des hélicoptères de la sécurité civile, le sous-axe des formations militaires de la sécurité civile, le sous-axe du déminage de la sécurité civile, et le sous-axe des établissements de soutien opérationnel et logistique.

L'axe organique permet de définir un coût complet pour chacun des acteurs des moyens nationaux. La réalisation d'un coût de possession pour chacun des sites permet ainsi par agrégation de retrouver le coût complet de l'ensemble du dispositif.

Cet axe permet également une projection dans le temps en modélisant différentes organisations des implantations et évaluer ainsi différentes options dans les cartographies du déminage par exemple.

Les 4 axes peuvent et doivent être croisés pour apporter des angles d'analyse adaptés au besoin. Le coût de possession est un outil possédant un effet multiplicateur impressionnant dans la réalisation des études de coût. Le coût de possession permet également d'apporter une base de calcul afin d'associer à des modules d'intervention ou à des heures de vols un prix forfaitaire qui pourrait être demandé dans le cadre de partenariats avec des acteurs extérieurs à la DGSCGC. Cet aspect est abordé dans la prochaine partie avec une présentation de quelques résultats budgétaires.

Les acteurs du soutien : l'expérience au service des autres

Quelques pistes d'impertinence pertinentes ou Quelques pistes d'orientation et de recommandations.

Le mieux est l'ennemi du bien : en cette période d'économies, il est bon d'appliquer le principe du 80/20 à savoir que pour obtenir le gain des derniers

20% il faut parfois investir 80 % du montant initial et donc inversement pour faire des économies il faut parfois renoncer au principe de 100%...

Aussi, dans le cadre de la préparation du prochain contrat opérationnel des moyens nationaux, chacune des missions opérationnelles et revoir la pertinence de certains objectifs au regard du coût nécessaire pour les atteindre.

Les composantes des moyens nationaux sont menacées individuellement soit par des rigidités internes (habitudes de pratiques coutumières, attitudes monopolistiques, poids de l'histoire, prépondérance d'une logique de moyens, diversité et contraintes des statuts du personnel), soit par des concurrences extérieures (sociétés privées de déminage, flotte des hélicoptères du SAMU et de la gendarmerie nationale, lobbying des sapeurs pompiers pour récupérer le champ d'action des unités militaires de la sécurité civile sur le territoire national et à l'étranger). Aussi, pour éviter un émiettement des différents acteurs, il était indispensable de promouvoir d'une manière uniforme la culture des moyens nationaux (nouveaux codes couleurs, nouvelle gamme vestimentaire). Cette volonté stratégique s'appuie sur la volonté de l'Etat d'afficher la culture française de la politique de sécurité civile : complémentarité de l'action du citoyen, des moyens territoriaux et des moyens nationaux.

L'Etat, par l'intermédiaire du Ministère de l'Intérieur affiche à travers la Direction Générale de la Sécurité Civile sa capacité d'intervenir n'importe où, n'importe quand, d'une manière autonome, pour apporter son aide directe aux citoyens. Le principe de solidarité nationale impose une nécessité de conserver une force étatique et ne pas laisser la place à une sécurité civile à deux vitesses. Pour renforcer cette image et donner une cohérence au dispositif interne de la DGSCGC, il faudrait donner une nouvelle impulsion politique pour accompagner la montée en puissance des moyens de l'Etat, notamment avec l'annonce du déménagement de la BASC.

Force de proposition, la DGSCGC présente une nouvelle carte des implantations des moyens nationaux à l'horizon 2020 en préconisant les orientations suivantes :

- Assumer une disponibilité de 80 % des avions en début de campagne feux de forêt et développer les partenariats avec les moyens territoriaux et étrangers tout en relançant une politique de coopération européenne,
- Regrouper les deux unités d'instructions et d'interventions de sécurité civile en une structure au commandement unique basée à Nîmes-Garons et comprenant des éléments opérationnels détachés de manière permanente ou temporaire sur le territoire national,
- Assumer 95 % des interventions du service du déminage dans un délai raisonnable et redéfinir une nouvelle carte des implantations,

- Recentrer les implantations du GHSC en métropole sur les massifs montagneux et le littoral,
- Mutualiser les implantations des ESOL avec les ForMiSC.

En période de crise, la capacité d'adaptation et de remise en cause sont indispensables pour pouvoir se transformer et survivre.

Conclusion : Répondre à une attente forte de la part de l'utilisateur, du contribuable et du citoyen

Trois objectifs pour atteindre un cap...

La transformation de la Direction de la Sécurité Civile (DSC) en une Direction Générale de la Sécurité Civile et de la Gestion des Crises (DGSCGC), accompagnée de la création de la Direction des Sapeurs Pompiers, est avant tout, d'un point de vue stratégique, la volonté d'inscrire la sécurité civile comme troisième pilier de la sécurité des populations, des biens et de l'environnement à côté de la police et de la gendarmerie nationale.

En effet, si la sécurité civile est l'affaire de tous, elle est avant tout, d'un point de vue opérationnel l'union des sapeurs pompiers et des moyens nationaux. Cette dichotomie reflète la complémentarité de l'action des collectivités territoriale et de l'Etat. Encore faut-il donner une cohérence et un sens à cette organisation.

La publication de plusieurs rapports ces trois dernières années, montre bien l'importance que le Parlement et le Gouvernement attachent à cette politique publique, comme l'attestent plusieurs publications nationales⁷⁶.

Afin d'apporter dorénavant une réponse plus structurée en matière d'évaluation des politiques publiques, la DGSCGC par le biais du coût de possession des moyens nationaux affiche clairement sa volonté de suivre les orientations préconisées par ces différentes études qui se déclinent pour la SDMN d'une manière générique à travers les 3 objectifs suivants :

⁷⁶ - *L'organisation des secours en montagne et de la surveillance des plages (rapport de la Cour des Comptes présenté à la commission des finances de l'Assemblée Nationale – octobre 2012) ;*

- *Les enseignements des inondations de 2010 sur le littoral atlantique (Xynthia) et dans le Var (rapport public thématique de la Cour des Comptes- juillet 2012) ;*

- *Les services d'incendie et de secours (rapport public thématique de la Cour des Comptes- novembre 2011)*

Objectif n°1 : Identifier les moyens nationaux comme force d'intervention de sécurité civile du ministère de l'intérieur, en définissant notamment une nouvelle carte des implantations.

Objectif n°2 : Participer à l'effort national de réduction budgétaire en modernisant la capacité opérationnelle des moyens nationaux dans une démarche de mutualisation et de synergie interne.

Objectif n°3 : Préserver la sécurité du personnel en intervention et son adhésion à la réorganisation par une concertation permanente et performante.

Les objectifs stratégiques ainsi définis, ils doivent dorénavant se décliner dans les différentes orientations politiques inscrites dans les documents de performance à l'attention des parlementaires (Rapport annuel de performance 2012 de la mission sécurité civile - Projet annuel de performance 2014 de la mission sécurité / programme sécurité civile). Ils doivent aussi s'appuyer sur une cohérence et une soutenabilité dans l'exécution budgétaire du triennal 2015/2017.

L'amélioration de l'efficacité des dépenses requiert également une meilleure coordination entre les intervenants. L'Etat doit jouer tout son rôle dans la maîtrise des dépenses, au niveau central pour les normes d'équipement et la gestion des personnels, comme au niveau local pour une rationalisation des implantations et une plus grande mutualisation des moyens. Le secours d'urgence à personne devrait mieux articuler les schémas d'organisation et du partage des financements notamment entre les SDIS et les SAMU, en particulier en donnant une importance plus grande à la régulation médicale et en généralisant les centres d'appel communs. Pour répondre à ces différents objectifs, 10 ans après la départementalisation, une nouvelle étape de réforme apparaît nécessaire avec pour objectif principal la maîtrise globale des dépenses.

L'épidémie de Grippe H1N1, les tempêtes Xynthia et Klaus, les grands feux dans les massifs forestiers en période estivale, les inondations dans le sud de la France, les épisodes neigeux, les pollutions des côtes, les alertes à la bombe, sont autant d'évènements où les moyens nationaux font la une des journaux. Cette couverture médiatique recouvre également des évènements à l'étranger comme le tremblement de terre à Haïti, la catastrophe de Fukushima ou encore le Tsunami en Indonésie. A l'ombre de ces grands évènements, c'est au quotidien que les équipes de déminages arpentent les champs et les villes pour neutraliser les engins explosifs, et que les hélicoptères interviennent de jour comme de nuit dans des milieux difficiles (montagne et littoral) pour porter secours à des personnes en difficulté ou accidentées. Et pourtant, peu de personnes sont capables de faire le lien avec la sécurité civile et la direction générale associée du Ministère de l'Intérieur.

Pour combler ce déficit d'image et revaloriser l'action de chacun, il est important d'apporter une vision pragmatique et dynamique pour redonner du sens aux activités opérationnelles afin d'enrichir la qualité et les conditions

d'exercice des interventions des agents au profit des usagers du service public. Toutefois il ne faut pas perdre le sens des efforts à consentir pour participer au redressement des finances de la France, il faut développer un dialogue de gestion au service de la performance afin de réaliser des économies, des gains de productivité ou des redéploiements pour une meilleure utilisation des deniers publics pour répondre aux attentes du contribuable. Il est néanmoins indispensable de prendre en compte que chaque intervention est un engagement de femmes et d'hommes au service de l'intérêt général, s'accomplissant dans le respect de la dignité de la vie humaine et se devant d'être exemplaire aux yeux du citoyen.

L'importance de l'assise humaine au sein de la sécurité civile est fondamentale. En effet, au-delà des systèmes des équipements, des technologies, des principes juridiques, la sécurité civile se nourrit essentiellement de la vocation, du dévouement et de la compétence de centaines de milliers de femmes et d'hommes. Cette réalité humaine constitue la véritable flamme qui nous appartient d'entretenir et de faire partager au nom d'une solidarité nationale empreinte d'une tradition primordiale.

Il est spécialisé en prévention des risques et sciences criminelles. Il est l'auteur de plusieurs articles sur le droit et la gestion des risques collectifs, le droit de la sécurité et de la défense ou encore la question prioritaire de constitutionnalité. Il se consacre également à l'étude des grands phénomènes criminels contemporains. Il est actuellement rattaché au CERDACC (Centre européen de recherches sur le droit des accidents collectifs et des catastrophes) en droit public à l'Université de Haute Alsace.

Définie par le Code de la sécurité intérieure, la sécurité civile « a pour objet la prévention des risques de toute nature, l'information et l'alerte des populations ainsi que la protection des personnes, des biens et de l'environnement contre les accidents, les sinistres et les catastrophes par la préparation et la mise en œuvre de mesures et de moyens appropriés relevant de l'Etat, des collectivités territoriales et des autres personnes publiques ou privées. Elle concourt à la protection générale des populations (...) et avec la défense civile »⁷⁷. Héritière de préoccupations anciennes, la sécurité civile ne se verra pleinement consacrée qu'en 1987 lorsqu'elle bénéficiera du cadre législatif qui lui manquait jusqu'alors⁷⁸. En outre, il est à relever que la très grande diversité de son champ d'application en fait une notion protéiforme difficilement appréhendable de manière rigoureuse⁷⁹.

En ce qui concerne le monde de l'entreprise, son rôle en matière de sécurité civile semble n'avoir longtemps été envisagé que de manière ténue et d'ailleurs ce n'est qu'au détour de l'ordonnance n° 59-147 du 7 janvier 1959 portant organisation générale de la défense qu'apparaissent -et encore de manière subliminale- les entreprises. L'ordonnance mentionnant en effet la « défense civile », composée de « l'ensemble des mesures préparées, mises en œuvre ou coordonnées par l'autorité civile, ayant pour objet d'assurer l'ordre public, de protéger les installations et ressources d'intérêt général, de permettre la sauvegarde des populations et d'affermir la volonté de défense de la nation ». Cette nécessité de « protéger les installations et ressources d'intérêt général », ainsi que de « permettre la sauvegarde des populations »

⁷⁷ Art. L. 112-1 du Code de la sécurité intérieure (CSI). Cet article peut encore être rapproché de l'art. L. 721-1 CSI, lequel dispose que : « Toute personne concourt par son comportement à la sécurité civile. En fonction des situations auxquelles elle est confrontée et dans la mesure de ses possibilités, elle veille à prévenir les services de secours et à prendre les premières dispositions nécessaires ».

⁷⁸ Loi n° 87-565 du 22 juil. 1987 relative à l'organisation de la sécurité civile, à la protection de la forêt contre l'incendie et à la prévention des risques majeurs (JO du 23, p. 8199).

⁷⁹ Sur l'ensemble de ces questions, voir : Pauvert B., « L'organisation de la sécurité civile », in *Traité de droit de la police et de la sécurité*, Mbongo P. dir., Lexis-Nexis, 2014.

illustre l'essor de la réflexion qui tend à voir dans l'activité de l'entreprise un élément clé de la réflexion sur les enjeux de sécurité civile.

Si le rôle des entreprises en matière de sécurité civile a pu longtemps être négligé, la loi a tout de même prévu de multiples dispositions conduisant à faire des entreprises des auxiliaires de la sécurité civile et de l'action des services de secours. A ce titre, les entreprises se voient notamment obligées de seconder l'action des pouvoirs publics, leur matériel et leurs salariés pouvant notamment se voir réquisitionnés si les circonstances l'imposent⁸⁰. Hors les cas de ces réquisitions entendues au sens strict, les entreprises se voient également imposer, dans le domaine plus spécifique du droit du travail, diverses obligations conséquences de l'engagement de leurs salariés au service de la collectivité dans différents corps participant à la sécurité civile : sapeurs-pompiers volontaires⁸¹, réserves communales de sécurité civile⁸², associations de sécurité civile⁸³ ou encore les divers autres corps de réserviste auxquels les pouvoirs publics pourraient recourir.

Au titre de ces obligations, relevons ici que celles-ci diffèrent selon le corps d'attache du salarié. Si le sapeur-pompier pourra s'absenter durant son temps de travail pour satisfaire aux obligations de son volontariat sans avoir expressément à en avertir son employeur⁸⁴, le membre d'une association de sécurité civile devra au contraire obtenir de son employeur l'autorisation de quitter son travail⁸⁵. Il en est de même du membre d'une réserve communale, mais l'employeur peut alors et pour tout motif, refuser cette absence⁸⁶.

Pour autant, l'ensemble de ces obligations restent sans véritable impact pour les entreprises et c'est surtout via la question des Installations Classées pour la Protection de l'Environnement (ICPE) que les entreprises se verront confier un rôle cardinal en matière de « protection des personnes, des biens

⁸⁰ Art. L. 742-12 et s. CSI et L. 2215-1 du Code général des collectivités territoriales.

⁸¹ Art. L. 723-11 et s. CSI.

⁸² Art. L. 724-6 et s. CSI.

⁸³ Art. L. 725-7 et s. CSI.

⁸⁴ Art. L. 723-12 CSI. L'employeur pourra refuser le départ du salarié « lorsque les nécessités du fonctionnement de l'entreprise ou du service public s'y opposent » ; alors ce refus doit être « motivé, notifié à l'intéressé et transmis au service départemental d'incendie et de secours ». Afin de pouvoir s'opposer par avance à l'absence de leurs salariés ou organiser la marche de l'entreprise en tenant compte de leurs absences éventuelles, l'employeur peut, demander communication de « la programmation des gardes des sapeurs-pompiers volontaires établie sous le contrôle du directeur départemental des services d'incendie et de secours » (art. L. 732-11 CSI). Ce même article prévoit aussi que les entreprises employant des sapeurs-pompiers puissent signer avec les SDIS une convention visant à préciser les modalités de leur disponibilité, afin qu'elle soit compatible avec les nécessités de la bonne marche de l'entreprise.

⁸⁵ L'employeur ne pourra refuser cette autorisation qu'en raison d'une « nécessité inhérente à la production ou à la marche de l'entreprise », relève l'art. L. 725-7 CSI ; motif large s'il en est, mais n'ayant encore jamais donné lieu à contentieux juridictionnel.

⁸⁶ « En cas de refus, l'employeur motive et notifie sa décision à l'intéressé ainsi qu'à l'autorité de gestion de la réserve dans la semaine qui suit la réception de la demande » dispose l'art. L. 724-7. Cette dernière hypothèse laisse toutefois de côté la question d'une mobilisation du réserviste décrétée dans l'urgence...

et de l'environnement contre les accidents, les sinistres et les catastrophes »⁸⁷. Cet objectif au cœur des missions de sécurité civile concerne bien les entreprises au premier chef et cela de longue date.

Du décret du 15 octobre 1810, au nom délicieusement désuet, « relatif aux Manufactures et Ateliers qui répandent une odeur insalubre ou incommode » jusqu'à la loi 19 décembre 1917 « relative aux établissements dangereux, insalubres ou incommodes », la place de l'entreprise n'était toutefois pensée qu'en retrait de celles des autres acteurs. L'entreprise étant réduite à un objet de droit à la fonction purement passive, obligée de se soumettre aux obligations imposées par les pouvoirs publics sans qu'il n'y ait de véritables interactions avec ces derniers. Il faudra attendre la loi sur l'environnement de 1976⁸⁸ et celles qui l'approfondiront ensuite, la « Loi Barnier » en 1995⁸⁹ ainsi que la loi « Bachelot » de 2003⁹⁰, pour que de simple objet de droit, l'entreprise tende à se voir pensée comme un sujet actif de la sécurité civile.

Plus récemment, à la lumière de l'expérience apportée par le traitement de grandes catastrophes technologiques et naturelles, les pouvoirs publics ont pris conscience de la sensibilité de la société au bon fonctionnement de certains types d'activité. En filigrane de ce constat est apparue dans le domaine de la prévention des risques la notion de résilience, de même que la nécessité d'assurer la poursuite de certaines activités dans un environnement dégradé. L'apparition de la notion de résilience s'est traduite par la création d'une nouvelle catégorie administrative, celle des activités d'importance vitale, laquelle emporte l'application d'obligations particulières pour les entreprises concernées. Ont également été imposées des mesures particulières visant certains secteurs d'activité qui sans être expressément considérés comme des activités d'importance vitale, n'en sont pas moins d'une importance première en cas de survenance d'un sinistre.

Initialement cantonnée à la place que lui conférait la législation sur les ICPE, à savoir celle d'acteur de la prévention des accidents, ce n'est que très récemment que l'entreprise est aussi devenue, à travers la prise de conscience de la vulnérabilité qu'elle est susceptible de présenter pour la société toute entière, un acteur de la mitigation des sinistres.

1. L'entreprise, acteur de la prévention des accidents

⁸⁷ Art. L. 112-1 CSI précité.

⁸⁸ Loi n° 76-663 du 19 juil. 1976 relative aux installations classées pour la protection de l'environnement (JO du 20, p. 4320).

⁸⁹ Loi n° 95-101 du 2 fév. 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement (JO du 3, p. 1840).

⁹⁰ Loi n° 2003-699 du 30 juil. 2003 relative à la prévention des risques technologiques et naturels et à la réparation des dommages (JO du 31, p. 13021) ; v. sur ce point Le Corre L., « La prévention du risque naturel et industriel après la loi du 30 juillet 2003 relative à la prévention des risques naturels et technologiques et à la réparation des dommages », *Construction-Urbanisme*, 2005, n° 3, pp. 6-10.

L'entreprise exploitant une ICPE étant la première source de danger pour son environnement, elle en est également le premier rempart, ce qui en fait un acteur incontournable de la sécurité civile. Il lui revient de ce fait une obligation d'informer toutes les personnes intéressées des risques qu'elle représente. C'est à l'entreprise également qu'il appartient de s'assurer de l'essentiel des mesures de prévention visant à le réduire.

1.1. L'information sur les risques

En matière de prévention des risques industriels, une double obligation d'information pèse sur les exploitants d'ICPE⁹¹. Ces entreprises, par la nature de leurs activités, doivent d'abord tenir informés les pouvoirs publics, qui possèdent la responsabilité d'organiser l'ensemble de la réponse sociale aux risques ; elles doivent encore informer la population, laquelle à défaut d'être acteur de la sécurité civile en est la première concernée.

Les entreprises doivent tout d'abord informer les pouvoirs publics de la nature exacte de leurs activités et des risques qu'elles sont susceptibles de faire courir à leur environnement. Il leur appartient à cet effet de collecter et exploiter l'intégralité des données nécessaires à l'élaboration des études d'impact et des études de danger, deux documents qu'il leur est nécessaire de présenter à l'occasion de toute demande d'autorisation de mise en service d'une ICPE⁹². L'étude de danger a pour objectif de mesurer les risques auxquels expose l'installation en cas de survenance d'un accident, tandis que l'étude d'impact vise à évaluer la nuisance représentée par l'installation tout au long de son existence et hors le cas de la réalisation d'un risque.

Les entreprises doivent encore informer la population, les citoyens disposant d'un droit à l'information sur les risques ; droit que les exploitants d'installations faisant l'objet d'un Plan Particulier d'Intervention (PPI) sont tenus de satisfaire⁹³. Destinés à faire face à des risques d'une nature particulière relatifs à certaines catégories d'installations, les PPI sont des dispositions spécifiques des plans ORSEC⁹⁴. Ils doivent comprendre une description des installations auxquelles ils s'appliquent ainsi qu'une description des scénarii d'accident ainsi que les moyens d'y faire face. En

⁹¹ V. Hagège-Raduta B., « La transposition de la directive Seveso III en droit français : quelles réponses aux exigences européennes ? », *Droit de l'environnement*, 2013, n° 216, pp. 351-357.

⁹² Art. L. 731-1 CSI ; v. aussi les art. L. 122-1, L. 551-1, R. 122-4, R. 512-2 et R. 512-8 du Code de l'environnement (C. env.).

⁹³ Art. L. 125-2 C. env. et art. L. 731-1 CSI.

⁹⁴ Art. L. 741-6 CSI. Sont visés les installations nucléaires, certaines ICPE, les stockages souterrains de gaz ou d'hydrocarbure, les infrastructures destinées au transport de matières dangereuses, les établissements utilisant des organismes hautement pathogènes, les barrages d'importance ou certaines installations relatives à l'extraction des déchets : art. 1 du décret n° 2005-1158 du 13 sept. 2005 relatif aux plans particuliers d'intervention concernant certains ouvrages ou installations fixes (JO du 15, p. 14949). V. Guénon C., « Planification des secours face au risque industriel », *BDEI*, 2002, n° spécial, p. 28-33, 2002.

liaison avec le Préfet, l'entreprise doit élaborer, à ses frais, les documents d'information à destination des populations situées dans la zone couverte par le plan. Devant comprendre a minima une brochure et des affiches, « ces documents sont mis à la disposition des maires des communes situées dans la zone d'application du plan, qui en assurent la distribution à toutes les personnes résidant dans cette zone et procèdent à leur affichage. [Ils] sont également placés dans les lieux publics »⁹⁵. La brochure doit apporter à la population la connaissance du risque, ses conséquences prévisibles pour les biens, les personnes et l'environnement, de même que les procédés d'alerte et les moyens de s'en protéger. Les affiches, quant à elles, doivent plus simplement rappeler les consignes de sécurité à appliquer en cas d'urgence. Ces documents doivent être actualisés au moins tous les cinq ans⁹⁶.

Si l'information extérieure constitue la dimension la plus visible de la prévention -dont elle n'est pas réellement séparable- elle n'en est pas la plus essentielle. Fondamentale, l'obligation d'information des pouvoirs publics à la charge de l'exploitant d'une ICPE soumise à autorisation constitue le socle de toute la procédure préalable à la mise en service. Très secondaire au regard de la précédente, l'obligation d'information de la population demeure quant à elle souvent le seul contact qu'aura jamais cette dernière avec la problématique des risques. Outre ces obligations d'information⁹⁷, pèsent sur les entreprises des obligations de prévention.

1.2. La prévention des risques

De lourdes obligations incombent aux exploitants dans le cadre de la mise en place des Plans de Prévention des Risques Technologiques (PPRT)⁹⁸. Ceux-ci prévoient en effet la mise en œuvre au sein de périmètres d'exposition aux risques, de mesures destinées à figer l'urbanisation existante et permettre, selon le degré d'exposition au risque, soit aux propriétaires de

⁹⁵ Pauvert B. obs. sous art. L. 741-6 CSI, in *Code de la sécurité intérieure commenté*, Gohin O. & Latour X. dir., Litec, 2014.

⁹⁶ Art. 4 et 9 du décret n° 2005-1158 précité.

⁹⁷ En matière d'information sur les risques, rappelons que suite à la catastrophe de l'usine d'AZF, les exploitants des ICPE à « seuil haut » sont aussi dans l'obligation de transmettre à leurs actionnaires, dans le rapport de gestion annuel soumis à l'assemblée générale, certaines données relatives à la politique de prévention des risques menée ; comme le note B. Rolland, « ce sont donc des renseignements sur la politique de prévention suivie par la société, mais aussi sur la capacité essentiellement financière de la société à faire face aux conséquences dommageables de son activité », « Les nouvelles incidences du droit de l'environnement sur le droit commercial (après la loi numéro 2003-699 du 30 juillet 2003) », *Droit des sociétés*, 2004, n° 11, pp. 4-8.

⁹⁸ Sur la planification des risques industriels, v. Brillhac J.F. et Favro K., *Planifier le risque industriel*, Victoires éditions, 2009 ; Sabathier S. dir., *Guide juridique du risque industriel*, Ellipses, 2008. Pour un bilan des PPRT : Sandrin-Deforge A., « Bientôt 10 ans : le point sur les PPRT », *RLCT*, 2013, n° 86, pp. 46-50. Enfin, pour le panorama de la réglementation d'urbanisme sur les risques, Nicoud F., « Catastrophes et réglementation d'urbanisme », *RISEO*, 2011-3, pp. 49-69.

céder leurs biens sans dépréciation de leur valeur, soit de permettre aux pouvoirs publics d'exproprier ces mêmes propriétaires⁹⁹. Le coût de ces mesures est réparti, par convention tripartite, entre l'Etat, les collectivités territoriales en cause et l'exploitant à l'origine du risque¹⁰⁰.

Si la convention de financement n'est pas signée dans un délai de douze mois à compter de l'approbation du PPRT¹⁰¹, deux possibilités se présentent. Si le coût des mesures est inférieur à trente millions d'euros, chacun des acteurs est tenu de contribuer à concurrence d'un tiers au financement de la totalité des mesures. Si le coût dépasse cette somme, la fraction à la charge des collectivités se voit réduite quand l'Etat et les exploitants assument alors chacun la moitié des dépenses restantes¹⁰². Ces dispositions, inscrites dans la loi à l'été 2013, vient à limiter les perspectives de blocages de l'approbation des PPRT au niveau des exploitants, en les incitant à ne pas volontairement laisser les négociations trainer en longueur, tout en diminuant l'impact financier de la mise en place du dispositif pour les collectivités¹⁰³.

Indépendamment, que la convention de financement ait ou non été signée et que le coût des mesures dépasse ou non le seuil de trente millions d'euros, l'exploitant peut se voir imposer par le préfet toute mesure supplémentaire permettant de réduire le périmètre d'exposition au risque, si cela permet de réduire le coût global du dispositif de protection¹⁰⁴. Le coût de ces mesures est alors réparti de façon égalitaire et tripartite entre l'Etat, les collectivités et l'exploitant¹⁰⁵. De même, si les PPRT peuvent imposer aux propriétaires de réaliser diverses mesures de protection de leurs biens, ces travaux sont alors pris en charge pour moitié par le propriétaire du bien¹⁰⁶, l'autre moitié étant répartie entre les collectivités et l'exploitant, ce qui amène l'entreprise à financer un quart de la dépense de sécurité imposée aux propriétaires¹⁰⁷.

Derrière la multiplicité et souvent la complexité des dispositions relatives au PPRT se trouve une ligne directrice claire : dessiner une architecture globale du dispositif permettant de créer, par une sorte d'effet levier législatif et

⁹⁹ Cela toujours sans dépréciation : art. L. 515-16 C. env.

¹⁰⁰ Art. L. 515-16 C. env. IV. V. Girard J., « Le financement des mesures foncières prescrites par les plans de prévention des risques technologiques », *Droit de l'environnement*, 2008, n° 161, pp. 11-14.

¹⁰¹ Sur les apports de la loi de 2013 : Marmin S., « Les principaux apports de la loi du 16 juillet 2013 au droit des installations classées », *BDEI*, 2013, n° 47, pp. 5-8.

¹⁰² Art. L. 515-19 C. env.

¹⁰³ Loi n° 2013-619 du 16 juil. 2013 portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne dans le domaine du développement durable (JO du 17, p. 11890).

¹⁰⁴ Art. L.515-16, V C. env.

¹⁰⁵ Art. L. 515-19, IV C. env. La charge est alors nécessairement supérieure à celle dont l'entreprise aurait dû s'acquitter dans l'hypothèse précédente.

¹⁰⁶ Art. L. 515-16 C. env. Le coût maximal de ces travaux est fixé par le IV dudit article. Il est, lorsque le bien est la propriété d'une personne morale, de 5 % du CA de celle-ci l'année de l'approbation du plan ; il est fixé à 20.000 € pour les personnes physiques.

¹⁰⁷ Art. L. 515-19, I bis C. env. Si plusieurs exploitants contribuent à la définition du périmètre des risques, le Préfet fixe leur participation respective à l'ensemble des mesures.

réglementaire, une incitation pour l'exploitant à diminuer au maximum le risque à la source, le plus en amont possible de sa réalisation éventuelle, l'obligeant à en assumer le coût pour mieux diminuer celui pour la collectivité. Cette opération n'est pas non plus sans intérêt pour l'entreprise elle-même, des observations empiriques permettant de constater que les mesures à la source sont le plus souvent bien moins coûteuses que celles qui doivent être prises au plus près des populations et intérêts à protéger. Les investissements consentis en matière de prévention des risques de tout nature, d'information et d'alerte des populations ainsi que la protection des personnes, des biens et de l'environnement, et donc en matière de sécurité civile, semblent ainsi obéir à une loi des rendements décroissants. En effet, il apparaît tant sur le plan financier que qualitatif, que la stratégie de prévention des risques à la source est toujours la moins onéreuse et que le coût des dispositifs de protection augmente et leur efficacité diminue à mesure que l'on s'éloigne des aléas et que l'on se rapproche des enjeux à protéger.

En plus des obligations résultant de la mise en place d'un PPRT, l'exploitant peut se voir imposer l'élaboration d'un Plan d'Opération Interne (POI), lequel doit définir les modalités par lesquelles il compte maîtriser la survenance d'un accident afin de protéger le personnel, la population et l'environnement¹⁰⁸. De même, hors le cas du POI, l'exploitant peut se voir imposer, sous le contrôle de l'autorité de police, d'être en capacité de mettre en œuvre des mesures d'urgence spécifiques et de satisfaire à des obligations en matière d'information et d'alerte des populations¹⁰⁹. Si la mise en œuvre du POI ne suffit pas à confiner l'accident dans les limites de l'installation concernée, l'exploitant peut en appeler aux pouvoirs publics, lesquels pourront déclencher le PPI¹¹⁰. De la bonne articulation entre le POI mis en œuvre par l'exploitant et les plans mis en œuvre par les pouvoirs publics (ORSEC, voire PPI), dépend tout le succès des secours. Mais, l'exploitant se trouvant en première ligne pour affronter le sinistre et disposant d'une connaissance pointue de son installation, il est le plus à même de réagir avec rapidité avant l'intervention des secours publics ; l'entreprise se voit donc conférer certaines obligations dans le cadre du PPI. Elle est en charge de la diffusion de l'alerte auprès des populations, d'interrompre la circulation à son voisinage, d'en éloigner les personnes et même de procéder à la coupure des réseaux et canalisations publics à proximité du site¹¹¹. Sitôt que la survenance d'un accident entraînera l'emploi de moyens publics de secours (que le sinistre soit contenu ou non sur le site), le régime de droit commun de l'organisation des secours trouvera à s'appliquer. La Direction des Opérations de Secours sera ainsi assurée par le maire -ou plus souvent le préfet- et s'appuiera sur le Commandement des Opérations de Secours (COS), qui coordonnera l'ensemble des moyens

¹⁰⁸ Art. R. 512-29 C. env.

¹⁰⁹ *Ibid.*

¹¹⁰ Volet particulier des plans ORSEC, les PPI de l'art. L. 741-6 CSI doivent permettre d'anticiper sur la réalisation de risques particuliers relatifs à certaines catégories d'ICPE (art. 512-69 C. env.). V. aussi décret n° 2005-1158 précité.

¹¹¹ Art. 5 du décret n° 2005-1158 précité.

publics et privés engagés dans l'opération. C'est donc sous l'autorité du COS que seront engagés les moyens de secours relevant de l'exploitant¹¹².

Enfin, l'exploitant se devra, tout au long de la durée des opérations, d'assurer une fonction de conseil auprès du COS, puisqu'il demeure le plus à même de l'informer sur les spécificités de son installation et la dangerosité particulière qu'elle est susceptible de présenter pour les intervenants. Son expertise et sa connaissance technique de l'installation sera incontournable dès lors qu'il faudra procéder à l'arrêt ou à la mise en sécurité de certains éléments¹¹³. Par ailleurs et sans que cet élément ait été pour l'heure gravé dans le marbre de la loi, le ministère de l'intérieur a invité, par voie de circulaire, les exploitants à accueillir, si les circonstances le permettent, un officier de liaison des services d'incendie et de secours au sein de leur poste de commandement et ce, même s'ils estiment qu'ils sont en mesure de surmonter l'événement avec leurs moyens propres¹¹⁴. D'une manière plus générale, il exhorte exploitants et services d'intervention à collaborer étroitement en amont de la survenance de tout accident et à formaliser dans des procédures communes les modalités de leur future collaboration¹¹⁵.

Source de danger pour leur environnement, certaines entreprises peuvent également être pour lui un facteur de vulnérabilité accru en raison de leur domaine d'activité et du caractère particulier de dépendance que la société dans son ensemble entretient vis-à-vis de celui-ci. Là où certaines entreprises doivent être acteurs de la prévention des accidents en amont de leur

¹¹² En outre et comme toute personne privée concernée par un Plan ORSEC, l'exploitant devra être en mesure de remplir les missions qui lui sont alors conférées par ce dispositif : décret n° 2005-1157 du 13 sept. 2005 relatif au plan ORSEC (JO du 15, p. 14946).

¹¹³ Sur l'articulation générale entre les moyens de l'exploitant et ceux des pouvoirs publics, voir : circ. du 12 jan. 2011 relative à l'articulation entre le plan d'opération interne, l'intervention des services de secours publics et la planification Orsec afin de traiter les situations d'urgence dans les installations classées.

¹¹⁴ Point 4.1 de la circ. du 12 jan. 2011 précitée : « [Cet officier de liaison] sera chargé :

- de retransmettre les informations utiles vers le CODIS afin de permettre à ce dernier de disposer d'une vue sur l'évolution de la situation ;
- de transmettre, le cas échéant, vers le CODIS la demande de l'exploitant de l'intervention des services d'incendie et des secours en précisant les moyens nécessaires ;
- de faciliter, si nécessaire, la montée en puissance du dispositif en assurant la coordination entre les premiers moyens du service d'incendie et de secours et les moyens de l'établissement.

Cet officier de liaison n'est pas chargé de contrôler les mesures prises par l'exploitant dans le cadre de la mise en œuvre de son plan d'opération interne. Sur demande, il peut néanmoins lui indiquer les moyens qu'il est en mesure de demander au CODIS après analyse conjointe de la situation et des besoins en découlant ».

¹¹⁵ Il convient de rappeler que les PPI doivent être testés périodiquement et que les entreprises concernées sont tenues de participer aux différents exercices d'application du plan décidés par le préfet : art. 11 du décret n° 2005-1158 précité.

Pauvert B., in. « Commentaire des dispositions du Livre VII - Sécurité civile », in Code de la sécurité intérieure commenté Gohin O. & Latour X dir., Litec, 2014 et art. 4 du décret n° 2005-1157 du 13 sept. 2005 relatif au plan ORSEC précité.

réalisation, d'autres doivent être capables en aval de la survenance d'un sinistre, d'en réduire au maximum les effets sur leurs activités.

2. L'entreprise, acteur de la mitigation des sinistres

Deux catégories particulières d'entreprises ont attiré l'attention du législateur en matière de sécurité civile. Les premières sont celles dont la poursuite et le maintien de l'activité en toutes circonstances revêt pour la société dans son ensemble une importance vitale. Plus spécifiques, les secondes, susceptibles parfois de se confondre avec les premières, sont celles ayant la responsabilité du bon fonctionnement d'un réseau et sur lesquelles pèse un impératif de résilience face à la force des événements.

2.1. Les activités d'importance vitale

Enjeux majeurs de la sécurité civile, les activités d'importance vitale sont définies par le Code de la défense. En vertu de celui-ci, « les opérateurs publics ou privés exploitant des établissements ou utilisant des installations et ouvrages, dont l'indisponibilité risquerait de diminuer d'une façon importante le potentiel de guerre ou économique, la sécurité ou la capacité de survie de la nation, sont tenues de coopérer à leurs frais dans les conditions définies au présent chapitre, à la protection des dits établissements, installations et ouvrages contre toute menace, notamment à caractère terroriste. Ces établissements, installations ou ouvrages sont désignés par l'autorité administrative »¹¹⁶. Si la menace terroriste fut au cœur de la réflexion et des préoccupations des pouvoirs publics ayant conduit à l'adoption de cette législation, ce qu'attestent les travaux parlementaires¹¹⁷, la rédaction finalement retenue lui permet de s'appliquer à tout type de menace, fut-elle non issue d'actes de terrorisme.

Un secteur d'activité est entendu comme étant d'importance vitale lorsqu'il est constitué d'activités qui « 1° Ont trait à la production et la distribution de biens ou de services indispensables : a) A la satisfaction des besoins essentiels pour la vie des populations ; b) Ou à l'exercice de l'autorité de l'Etat ; c) Ou au fonctionnement de l'économie ; d) Ou au maintien du potentiel de défense ; e) Ou à la sécurité de la Nation, dès lors que ces activités sont difficilement

¹¹⁶ Art. L. 1332-1 du Code de la défense

¹¹⁷ M. Alliot-Marie déclarait : « le second amendement que je vous soumettrai porte sur la lutte contre le terrorisme (...), il faut donc protéger les installations essentielles à la continuité de la vie de la nation et qui peuvent être des cibles du terrorisme : les gares et les aéroports les plus importants, les réseaux de production d'énergie et les réseaux de communication. Doivent également être protégées les installations dont la destruction pourrait entraîner des conséquences extrêmement graves pour la population ou pour l'environnement, par exemple les nucléaires centrales ou les installations classées « Seveso » », Sénat, séance du 6 oct. 2005, JO Sénat, 7 oct. 2005, p. 5748.

substituables ou remplaçables ;2° Ou peuvent présenter un danger grave pour la population »¹¹⁸.

L'architecture générale du dispositif est dessinée au sommet de l'Etat, puisque c'est au Premier ministre lui-même que revient la charge de déterminer les secteurs d'activités qui relèvent d'une importance vitale et d'adopter, pour chacun d'entre eux, une ou plusieurs Directives Nationale de Sécurité (DNS)¹¹⁹. Extrêmement précises dans leur contenu, les DNS tracent un cadre d'action étroit à destination des entreprises auxquelles elles s'appliquent, définissant notamment les « mesures planifiées et graduées de vigilance, de prévention, de protection et de réaction contre toute menace, notamment à caractère terroriste »¹²⁰. Les opérateurs d'importance vitale sont ensuite désignés par l'autorité administrative compétente, à partir de critères stricts¹²¹. En plus de son appartenance à un des secteurs d'activités précédemment évoqués, l'opérateur doit utiliser, « au titre de cette activité, un ou des établissements ou ouvrages, une ou des installations dont le dommage ou l'indisponibilité ou la destruction par suite d'un acte de malveillance, de sabotage ou de terrorisme risquerait, directement ou indirectement : a) D'obérer gravement le potentiel de guerre ou économique, la sécurité ou la capacité de survie de la Nation ; b) Ou de mettre gravement en cause la santé ou la vie de la population ».

Ces ouvrages sont par la suite désignés par le Code de la défense sous le terme de Points d'Importance Vitale (PIV)¹²². Quelles que soient les modalités exactes de leur inclusion sous le régime des PIV, cette désignation emporte l'obligation pour l'opérateur de se soumettre à un ensemble de règles particulièrement lourdes à respecter et rappelons-le, à ses frais. Pour les mettre en application, l'opérateur désigné devra nommer un de ses employés, qui exercera les fonctions de délégué pour la défense et la sécurité et qui, à ce titre, devra préalablement à sa prise de fonction, être habilité au niveau « confidentiel défense »¹²³. Surtout, l'opérateur devra élaborer un plan particulier de protection pour chaque PIV identifié, voire un plan de sécurité d'opérateur (PSO).

¹¹⁸ Art. R. 1332-2 du Code de la défense.

¹¹⁹ Art. R. 1332-16 à 1332-18 du Code de la défense. Au titre des secteurs couverts par une DNS, mentionnons notamment la DNS du nucléaire. Parmi ces activités, signalons, à titre d'exemples, en plus des activités civiles, militaires et judiciaires de l'Etat, les secteurs de l'alimentation, de la finance, ou encore de la gestion de l'eau : arrêté du 2 juin 2006 fixant la liste des secteurs d'activités d'importance vitale et désignant les ministres coordonnateurs desdits secteurs (JO du 4, p. 8502).

¹²⁰ Art. R. 1332-17 du Code de la défense.

¹²¹ Art. R. 1332-1 du Code de la défense.

¹²² Si plusieurs PIV dépendant d'opérateurs différents sont situés sur une même zone géographique, telle que dans certains grands ensembles industriels, une Zone d'Importance Vitale peut être créée : art. R. 1332-35 et s. du Code de la défense. Cela permet, par une forme de mutualisation des moyens et des procédés, ainsi que par une connaissance plus fine de l'ensemble des risques sur la zone, de protéger l'ensemble avec plus d'efficacité qui si chacun des opérateurs se cantonnait isolément à protéger uniquement ses propres PIV.

¹²³ Art. D. 1332-5-1 et R. 2311-7 du Code de la défense.

Ce plan « a pour objet de définir la politique générale de protection pour l'ensemble de ces établissements, ouvrages ou installations, notamment ceux organisés en réseau »¹²⁴. Il doit également prévoir, si besoin était, « les délais de réalisation des mesures de protection permanentes et des mesures temporaires et graduées qu'il prescrit »¹²⁵. Pour élaborer son PSO, l'entreprise pourra s'appuyer sur les DNS, mais aussi sur des plans-types et un guide d'élaboration qui lui sont transmis en même temps que ces dernières¹²⁶. L'opérateur est d'ailleurs exhorté à « se conformer au plan type défini par arrêté du Premier ministre ». De surcroît, le PSO, « au-delà du respect du plan type, doit décrire l'organisation et la politique de sûreté et de sécurité de l'opérateur, s'approprier la directive nationale de sécurité à travers l'analyse de risque propre à l'opérateur, et prévoir des mesures permanentes et graduées transposant tant les mesures spécifiques de la directive nationale de sécurité que les mesures VIGIPIRATE applicables »¹²⁷. L'opérateur dispose d'un délai de six mois à partir de la date de notification de la DNS pour soumettre son PSO aux autorités administratives pour avis. Dans ce projet de PSO qui doit encore être approuvé par les autorités administratives compétentes¹²⁸, l'entreprise dresse la liste des installations qui lui paraissent devoir être considérées comme des PIV. C'est à partir de cette liste que l'autorité administrative fixera les PIV devant faire l'objet de plans particuliers de protection élaborés par l'entreprise¹²⁹. Afin de se faire une idée exacte de la pertinence du PSO, ces mêmes autorités, ont libre accès aux installations de l'opérateur¹³⁰. Ce n'est qu'une fois le PSO élaboré que celui-ci peut être transposé et décliné au niveau de chaque PIV sous la forme de plans particuliers de protection¹³¹. Ces derniers plans doivent être réalisés par l'entreprise dans un délai de deux ans après communication des DNS et transmis au préfet de département, pour approbation¹³².

Il est à noter que les opérateurs d'importance vitale qui ne voudraient pas voir mentionnés dans les PSO ou les plans particuliers de protection, certains éléments sensibles sur le plan de la gestion de crise et des risques, ou susceptibles de révéler certaines de leurs pratiques industrielles, sont invités par circulaire à s'en ouvrir aux autorités administratives¹³³. Celles-ci tiendront alors compte des révélations de l'opérateur lors de l'instruction du PSO et des

¹²⁴ Art. R. 1332-19 du Code de la défense. Toutefois, aucun plan de sécurité d'opérateur ne s'impose s'il n'y a, pour l'opérateur, qu'un seul PIV à protéger. Dans ce cas, il lui suffit d'élaborer un Plan Particulier de Protection.

¹²⁵ Ibid.

¹²⁶ Circ. n° 6600/SGDN/PSE/PPS du 26 sept. 2008, Instruction générale interministérielle relative à la sécurité des activités d'importance vitale, p. 26.

¹²⁷ Ibid.

¹²⁸ L'autorité administrative compétente dépend du secteur d'activité concerné.

¹²⁹ Art. R. 1332-19 et s. du Code de la défense.

¹³⁰ Art. L. 1332-2 du Code de la défense.

¹³¹ Art. R. 1332-23 et s. du Code de la défense

¹³² Art. R. 1332-23 et s. du Code de la défense. Le préfet pourra enjoindre à l'opérateur de le compléter ou le modifier. En outre, si une ZIV a été établie, pourra être élaboré un plan particulier de protection de zone.

¹³³ Circ. n° 6600/SGDN/PSE/PPS du 26 sept. 2008 précitée, p. 32.

plans particuliers de protection, sans pour autant que ces informations ne soient mentionnées dans ces documents. Enfin et pour que la protection de l'opérateur soit complète, il bénéficiera également d'un Plan de Prévention Externe, dont l'élaboration et la mise en œuvre seront cette fois à la charge de l'Etat¹³⁴.

Véritablement inséparable de la préservation des entreprises en charge d'activités d'importance vitale, un impératif de résilience s'impose quant à lui à celle en charge de certains réseaux dont le maintien pourrait lui aussi être qualifié « d'importance vitale ».

2.2. L'impératif de résilience

La notion de résilience a été définie pour la première fois en 2008 comme doctrine d'action des pouvoirs publics par le Livre Blanc de la défense et de la sécurité nationale. La résilience y était entendue comme « la volonté et la capacité d'un pays, de la société et des pouvoirs publics à résister aux conséquences d'une agression ou d'une catastrophe majeures, puis à rétablir rapidement leur capacité de fonctionner normalement, ou à tout le moins dans un mode socialement acceptable. Elle concerne non seulement les pouvoirs publics, mais encore les acteurs économiques et la société civile tout entière »¹³⁵. Si le concept n'a pour l'heure pas encore pénétré le champ du droit, il n'en irrigue pas moins certaines parcelles¹³⁶. C'est en effet un impératif général de résilience que la loi fait peser sur les opérateurs de certaines activités, essentiellement des entreprises et plus particulièrement celles en charge de l'exploitation et de l'entretien d'un réseau ou d'une portion de celui-ci ; réseau à l'égard duquel la société se trouve extrêmement dépendante et temps normal et plus encore en temps de crise.

Ainsi, la Code de la sécurité intérieure impose aux « exploitants d'un service, destiné au public, d'assainissement, de production ou de distribution d'eau pour la consommation humaine, d'électricité ou de gaz, ainsi que les opérateurs des réseaux de communications électroniques ouverts au public [de prévoir] les mesures nécessaires au maintien de la satisfaction des besoins prioritaires de la population lors des situations de crise »¹³⁷. Au titre

¹³⁴ Art. R. 1332-32 du Code de la défense.

¹³⁵ *Défense et sécurité nationale - Le livre blanc*, Odile Jacob, 2008, p. 64. Sur la notion de résilience, v. Gilbert C., « Risques et crises endogènes : une approche toujours problématique », *RISEO*, 2011-3, pp. 30-39.

¹³⁶ Le terme est expressément mentionné, sans être défini, dans le Code de l'environnement en matière de plan de gestion des risques inondation (art. L. 566-7), de même que dans le Code des postes et des communications électroniques, en ce qui concerne les « systèmes d'adressage par domaines de l'internet correspondant aux codes pays du territoire national ou d'une partie de celui-ci » (art. R. 20-44-39).

¹³⁷ Art. L. 732-1 CSI ; en outre, comme le relève B. Pauvert, « cette disposition qui rappelle l'obligation de continuité du service public apparaît d'autant plus nécessaire que ces réseaux sont désormais de plus en plus autonomes par rapport à l'État. Le cahier des charges type de concession prévoit ainsi que les exploitants des grands réseaux de service public et les opérateurs de communication électronique doivent fixer à l'avance les mesures nécessaires au maintien de la satisfaction des besoins prioritaires de la population en cas de crise. Cette

de ces obligations et en plus de contraintes particulières de protection de leurs installations contre toute menace, les exploitants se doivent d'élaborer un plan interne de crise, plan devant permettre d'anticiper les conséquences de la destruction ou du dysfonctionnement des installations et élaborer des stratégies de rétablissement du fonctionnement minimal des installations dans un environnement dégradé. Le plan doit également prévoir les modalités de retour progressif à un fonctionnement normal du réseau dans les délais les plus raisonnables au regard de l'importance que représente le réseau pour la population¹³⁸. Afin de faciliter ce retour à la normale, les exploitants concernés devront désigner en leur sein un représentant qui servira d'interlocuteur privilégié aux services de l'Etat¹³⁹.

Une obligation semblable de maintien minimal de leurs capacités opérationnelles en environnement dégradé est également imposée à certaines entreprises par le Code de la sécurité intérieure. Il appartient ainsi aux maîtres d'ouvrage et exploitants d'ouvrages routiers, ferroviaires ou fluviaux ainsi qu'aux exploitants de certaines catégories d'établissements recevant du public, de garantir aux services de secours la disposition d'une capacité suffisante de communication radioélectrique à l'intérieur de leurs ouvrages et établissements¹⁴⁰. Ces mêmes entreprises doivent aussi désigner un interlocuteur privilégié pour les services de l'Etat afin de faciliter le retour à un fonctionnement normal¹⁴¹. Enfin et compte tenu de l'importance fondamentale qui est la leur dans le traitement des conséquences d'une crise, les établissements de santé et médicaux d'hébergement collectif sont tenus de disposer de moyens d'alimentation autonomes en énergie et d'anticiper par tous moyens la défaillance des réseaux d'énergie¹⁴². De même, les entreprises détentrices de moyens de diffusion et de communication se voient quant à elles dans l'obligation de relayer selon des modalités préétablies un ensemble d'informations relatives à l'existence d'une menace et au comportement à adopter face à elle¹⁴³.

Passée d'objet de droit à sujet et acteur de sa mise en œuvre, l'entreprise va certainement dans la prochaine décennie voir son rôle évoluer en ce sens, à tout le moins pour certaines d'entre elles. L'urbanisation toujours croissante et la concentration des populations qui s'ensuit, de même que l'interpénétration

disposition vise enfin à renforcer la culture de sécurité civile parmi les exploitants et opérateurs visés », obs. sous art. L. 732-1 CSI, in Code de la sécurité intérieure commenté, Gohin O. & Latour X. dir., Litec, 2014.

¹³⁸ Art. 3. du décret n° 2007-1400 du 28 sept. 2007 relatif à la définition des besoins prioritaires de la population et aux mesures à prendre par les exploitants d'un service destiné au public lors de situations de crise (JO du 30, p. 16134).

¹³⁹ Art. L. 732-2 CSI.

¹⁴⁰ Art. L. 732-3 CSI.

¹⁴¹ Art. L. 732-4 CSI.

¹⁴² Art. L. 732-6 CSI.

¹⁴³ Art. L. 732-7 CSI et décret n° 2005-1269 du 12 oct. 2005 relatif au code d'alerte national et aux obligations des services de radio et de télévision et des détenteurs de tout autre moyen de communication au public (JO du 13, p. 16241).

des différents réseaux indispensables à la bonne marche de la société, se sont traduites par une vulnérabilité accrue de la société aux différents sinistres qui pourraient s'abattre sur elle. Dans l'impossibilité où les pouvoirs publics se trouvent de tous les prévenir, la seule réponse pouvant être apportée aux menaces susceptibles de se réaliser, doit être articulée autour de l'idée qu'il faut plier sans rompre. Parce que le tissu économique est inséparable du reste du tissu social dont il est tout à la fois le matériau et le constructeur, c'est sans nul doute sur lui que dans un avenir proche viendront peser les prochaines exigences du législateur en matière de sécurité civile.

Bibliographie

- Brilhac JF et Favro K (2009). Planifier le risque industriel, Victoires éditions.
(2008), Défense et sécurité nationale - Le livre blanc, Odile Jacob, Paris.
- Gilbert C (2011). Risques et crises endogènes : une approche toujours problématique, RISEO, 3 : 30-39.
- Girard J (2008). Le financement des mesures foncières prescrites par les plans de prévention des risques technologiques, Droit de l'environnement, 161 : 11-14.
- Gohin O et Latour X (2014). Code de la sécurité intérieure commenté, Lexis-Nexis, Paris.
- Guéron C (2002). Planification des secours face au risque industriel, BDEI, numéro spécial : 28-33.
- Hagège-Raduta B (2013). La transposition de la directive Seveso III en droit français : quelles réponses aux exigences européennes ?, Droit de l'environnement, 216 : 351-357.
- Le Corre L (2005). La prévention du risque naturel et industriel après la loi du 30 juillet 2003 relative à la prévention des risques naturels et technologiques et à la réparation des dommages, Construction-Urbanisme, 3 : 6-10.
- Marmin S (2013). Les principaux apports de la loi du 16 juillet 2013 au droit des installations classées, BDEI, 47 : 5-8.
- Nicoud F (2011). Catastrophes et réglementation d'urbanisme, RISEO, 3 : 49-69.
- Pauvert B (2014). « L'organisation de la sécurité civile », in Traité de droit de la police et de la sécurité, Mbongo P. dir., Lexis-Nexis, Paris.
- Sabathier S (2008). Guide juridique du risque industriel, Ellipses, Paris.
- Rolland B (2004). Les nouvelles incidences du droit de l'environnement sur le droit commercial (après la loi n° 2003-699 du 30 juil. 2003), Droit des sociétés, 11 : 4-8.
- Sandrin-Deforge A (2013). Bientôt 10 ans : le point sur les PPRT, RLCT, 86 : 46-50.

Le cas de la flotte d'avions de la Direction générale de la sécurité civile et de la gestion des crises (DGSCGC)

Guillaume FARDE

Ancien élève de l'Université Paris I Panthéon-Sorbonne et de Sciences Po Paris, Guillaume Farde est spécialisé en intelligence stratégique, en affaires publiques et en management public. Docteur en sciences de gestion de la Sorbonne Business School, il est l'auteur de plusieurs articles scientifiques sur les questions stratégiques et assure plusieurs séminaires consacrés à ces sujets à l'Université Paris I Panthéon-Sorbonne, à Sciences Po Paris et au Centre d'études stratégiques de l'armée de Terre (CESAT).

Le 5 juillet 2012, les pilotes de la DGSCGC ont voté à l'unanimité la fin du mouvement de grève initié quatre jours plus tôt, à la suite de l'immobilisation de sept avions bombardiers d'eau sur les vingt-trois que compte le ministère de l'intérieur. Cette immobilisation soudaine avait brutalement révélé au grand public l'état de vétusté de cette flotte dont les trois-quarts des aéronefs seront définitivement retirés du service à l'horizon 2020. L'inquiétude se répand. Héritier d'un mode de gestion publique de tradition étatiste, le citoyen français n'entend pas qu'un ministère régalien puisse faillir dans la mission de protection qui lui est dévolue. Toutefois, si le rapport du citoyen à l'Etat régalien semble avoir traversé les âges avec constance, celui de l'Etat au citoyen s'est quelque peu transformé. Prisonnier d'un étau budgétaire qui ne cesse de se resserrer, le ministère de l'intérieur a été contraint aux reports successifs des dépenses d'investissement pourtant nécessaires au bon fonctionnement du modèle français de sécurité civile (Morel à l'Huissier [2013]). Le parc d'aéronefs ne peut être renouvelé et la procrastination accentue la détérioration des moyens d'action de l'État en matière de lutte anti-incendie (Haut [2006]). Bref, le modèle de gestion publique classique fondé sur l'acquisition patrimoniale des équipements des services publics régaliens à défaut de crédits budgétaires abondants, a atteint ses limites.

1. Un mode d'acquisition classique, ancien et peu complexe

L'acquisition patrimoniale est le mode de contractualisation publique à la fois le plus classique, le plus ancien et le moins complexe. La personne publique conclut un marché soit avec un entrepreneur s'il s'agit d'un marché de travaux, soit avec un fournisseur s'il s'agit d'un marché de fournitures et les rémunère à la livraison. Elle devient pleinement propriétaire de l'ouvrage ou du bien meuble dont elle a par ailleurs la charge de l'entretien. Ce schéma a le mérite de la simplicité. La gestion et les stratégies d'investissement public y sont simplifiées à l'extrême et répondent à une stricte logique de moyen, à

l'inverse de cet esprit novateur insufflé par la LOLF et qui promeut la logique de résultat (Gaudemet [2004]). La pratique ancestrale de l'acquisition patrimoniale même si elle encadre les faveurs de nombreux hauts-fonctionnaires des ministères régaliens est pourtant devenu un mode de gestion anachronique en ce qu'elle sied surtout aux personnes publiques bien dotées sur le plan budgétaire (Delvolvé [2002]).

A défaut de crédits, le ministère de l'intérieur est condamné aux reports successifs des dépenses d'investissement pourtant nécessaires au bon fonctionnement du modèle français de sécurité civile. Année après année, l'impossible renouvellement patrimonial de la flotte a conduit à la détérioration conséquente des moyens d'action de l'État en matière de lutte anti-incendie (de Legge [2012]). Auditionné par la Commission des Lois de l'Assemblée nationale le 11 juillet 2012 dernier, le ministre de l'Intérieur a assuré les parlementaires de sa volonté de consacrer les moyens budgétaires nécessaires au financement du renouvellement de la flotte. Cela étant, si le changement de modèle en matière d'achat d'équipement ne s'opère pas l'engagement de ces crédits d'investissement supplémentaires risque de perdre en efficacité. Pour être optimal, le financement de nouveaux avions bombardiers d'eau doit impérativement être global et s'inscrire dans la durée. La DGSCGC doit entamer dès à présent une réflexion plus large incluant également les dépenses de fonctionnement liées à la maintenance des appareils. En clair, il faut étudier les modalités de transition d'une logique patrimoniale héritée du passé vers une logique de service global tournée vers l'avenir. Tenue de concilier l'urgence du renouvellement de la flotte d'avions et la nécessité de pérenniser le modèle français de lutte contre les feux de forêt, il lui faut reconsidérer la plus-value du modèle locatif modernisé par l'ordonnance du 17 juin 2004 relative aux contrats de partenariat (Kirat & Marty [2007]).

La DGSCGC est confrontée à deux problématiques connexes que sont le vieillissement de la flotte d'avions et l'augmentation substantielle de leurs coûts de maintenance (Haut [2006]). De composition bigarrée, la flotte d'avions de la sécurité civile est composée d'un parc hétérogène de vingt-six aéronefs parmi lesquels douze Canadair, neuf Tracker, deux Dash et deux Beechcraft. Le parc de Canadair représente près de la moitié de la flotte d'avions de la DGSC, soit un volume de douze appareils sur une flotte totale qui en comporte vingt-six. Tous de type CL 415 et seuls avions bombardiers d'eau de la DGSC à pouvoir écopier, ils ont été acquis après 1995. Le parc de Tracker représente la seconde flotte de la sécurité civile en nombre d'appareils, avec neuf aéronefs. Construits en 1957 et 1958, les Tracker de la DGSCGC ont été acquis en 1982. À ce jour, la France est le dernier État au monde à mettre en œuvre ce type d'appareil. La DGSCGC dispose également de deux appareils de type Dash 8, ce qui porte le nombre d'avions bombardiers d'eau à un total de vingt-trois. D'acquisition récente (fabriqués en

2001 et livrés en 2005), les Dash 8 sont des avions polyvalents. Ils sont utilisés aussi bien pour des missions dites de « guet aérien armé » que pour des missions de transport et de liaison au profit du ministère de l'intérieur (transport de fonctionnaires, acheminement de matériel en cas de crise humanitaire, reconduite de clandestins aux frontières, etc.). La sécurité civile dispose enfin de trois appareils de type Beechcraft 200 qui assurent, pour leur part, des missions d'investigation, de coordination, de liaison et de transport logistique.

Or, la difficulté d'ordre gestionnaire qui se pose aujourd'hui à la DGSCGC est que d'ici 2020, les trois quarts de ses avions bombardiers d'eau devront être retirés du service. Acquis à partir de 1995, la plupart des Canadair aura dépassé les 25 ans d'âge en 2020 (Morel à l'huissier [2012]). Eu égard à leurs contraintes opérationnelles (écopage en milieu salin notamment), il serait à la fois hasardeux sur le plan budgétaire (augmentation des coûts de maintenance) et dangereux sur le plan de la sécurité aérienne (risque d'incidents de vol) de prolonger leur utilisation au-delà de leur vingt-cinquième année. Parallèlement, d'ici à peine plus de sept ans, le plan de prolongement d'utilisation des Tracker – dit « plan 2020 » – arrive à terme et les avions devront être définitivement retirés du service. Acquise en 2005, la flotte de Dash est quant à elle, récente (date de construction : 2001) et ne nécessite pas de renouvellement dans l'immédiat.

Ce vieillissement de la flotte entraîne inévitablement dans son sillage, l'augmentation des coûts inhérents à son obsolescence (Haut [2006]). Sur les derniers exercices budgétaires depuis 2009, les coûts annuels moyens de maintenance avoisinent les 30 millions d'euros et représentent plus de 70% du budget annuel de fonctionnement de la flotte d'avions de la DGSCGC. Dans un contexte où la très grande majorité des appareils de la flotte de la sécurité civile arrive en fin de vie, le vieillissement conduit inexorablement à des opérations de maintenance de plus en plus lourdes. Entre 2010 et 2011 les coûts de maintenance des avions bombardiers d'eau ont augmenté de 30%. Propriétaire de la flotte, le ministère de l'intérieur doit en assumer les coûts de maintenance y compris hors saison feu et ce, alors même que les avions ne volent pas. Les Canadair subissent une corrosion marine importante lors de la phase d'écopage et sont, de fait, d'entretien onéreux. Le coût des pièces de rechange, produites par l'industriel Bombardier, est par ailleurs élevé. Les Tracker, plus anciens et plus rustiques, arrivent aujourd'hui en fin de vie et ont dû subir des processus de remise en état particulièrement lourds et coûteux pour permettre leur maintien en activité. La maintenance des cellules est assurée jusqu'au 1^{er} octobre 2014 au moins par la société Sabena Technics, à qui il a été adjugé un contrat de marché public, passé pour une durée de 6 ans, renouvelable une fois. La maintenance des moteurs est assurée par la société Standard Aero. Le contrat a été signé en 2008 pour une durée de 6 ans, également renouvelable une fois. Ces contrats ne sont pas négociés de façon optimale et leur durée est trop courte pour que les

sociétés de maintenance puissent lisser leurs coûts dans le temps. Dénoncé à l'été 2013, le marché de maintenance des cellules des Canadair et Tracker a été remis en concurrence. Rien ne prévoit cependant que sa durée excèdera les dix ans.

A ces difficultés s'ajoutent une dernière et non la moindre : le renouvellement des avions bombardiers d'eau pourra difficilement se faire au moyen d'aéronefs de même type et la DGSCGC devra vraisemblablement leur trouver des substituts. Si les rumeurs de l'arrêt de toute production de Canadair CL 415 par Bombardier se confirment, la DGSCGC se trouvera sans solution de remplacement à l'identique. Sur étagère, le Beriev 200 reste, sans conteste, le meilleur substitut et les études préalables menées par la DGSCGC à l'été 2011 font ressortir qu'il s'agit là d'un vecteur de qualité, adapté aux missions de lutte anti-incendie et aisément projetable outre-mer (Morel à l'Huissier [2012]). Doté d'une capacité d'emport plus importante que celle d'un Canadair, le Beriev 200 est un hydravion polyvalent. À l'été 2012, les États-Unis ont passé une commande de dix appareils et la Turquie, Israël et le Brésil sont entrés en phase de négociation avancée avec l'industriel Irkut, le constructeur. Arrivés en fin de vie, les Tracker seront quant à eux, définitivement retirés du service en 2020. Ce modèle d'aéronef n'étant plus produit, la DGSCGC doit nécessairement lui trouver un appareil substituable. Sur étagère, seuls l'EC 225 d'Eurocopter et l'Air Tractor 802 « Fire Boss » offrent des prestations comparables, sinon supérieures, en termes de capacité d'emport et de capacité horaire de largage. Contrairement à l'EC 225, l'AT 802 F est d'un coût d'acquisition abordable et d'entretien peu onéreux. Il est même d'écoper et évite ainsi la contrainte du ravitaillement terrestre. Il est d'ores et déjà employé, avec succès, par les sécurités civiles espagnoles et portugaises.

Le cas de la flotte d'avions de la sécurité civile est en somme, emblématique des difficultés rencontrées par les acheteurs publics lorsque les crédits viennent à manquer. A défaut d'obtenir une augmentation de son budget d'investissement et contraint dans l'utilisation de ses crédits de fonctionnement, le ministère de l'intérieur doit porter sa réflexion sur la transformation des modes d'acquisition et de gestion de ses actifs aéronautiques (Aubert & Patry [2004]).

Pratique ancestrale, l'acquisition patrimoniale a les faveurs de nombreux hauts-fonctionnaires et militaires des ministères régaliens, celui de l'intérieur ne faisant pas exception.

Pourtant l'acquisition patrimoniale est, à y regarder de près, un mode de gestion qui sied surtout aux personnes publiques bien dotées sur le plan budgétaire et ce, à plusieurs titres. En premier lieu, y recourir implique un décaissement important qui n'est possible que pour les personnes publiques affichant un budget excédentaire et/ou disposant de facilités d'endettement (Bezançon [2000]). En second lieu, ce mode d'acquisition implique de disposer des ressources nécessaires pour assurer l'entretien/maintenance du bien et ce, qu'il soit assuré par des agents publics ou par un prestataire privé. Enfin et surtout, l'acquisition patrimoniale oblige la personne publique à une situation de surcapacité consentie : l'acquisition patrimoniale n'autorise aucune souplesse dans l'utilisation du bien et la personne publique ne peut l'usage du bien à l'évolution de son besoin. Sa situation lui impose soit d'accepter de ne pas satisfaire une partie du besoin – au risque de mécontenter les usagers ¹⁴⁴ –, soit de se doter de moyens neufs, surdimensionnés en cas d'évolution du besoin à la baisse (Campagnac [2006]).

Dans le cas de la DGSCGC, ces caractéristiques sont manifestes. La sous-utilisation de la flotte d'avions du ministère de l'intérieur est patente. Les aéronefs volent structurellement peu. Au cas d'espèce, la sous-utilisation de cette flotte d'avions s'explique par la nature climatique de la région méditerranéenne où les feux de forêts ont majoritairement lieu entre les mois de juin et de septembre. Il en résulte que le ministère de l'intérieur, propriétaire des aéronefs, doit en assurer la maintenance y compris hors période estivale alors que les aéronefs ne volent pas. Cela engendre des surcoûts et explique le fait que 75 % des coûts de possession de la flotte d'avions du ministère de l'intérieur sont des coûts de maintenance (Haut [2006]). Le ministère assume ainsi des coûts de maintenance élevés pour des actifs sous-employés. Ce mode d'utilisation, fondé sur une stricte logique de moyens, est à l'inverse du mode de gestion pratiqué dans le secteur de l'aéronautique civile où les appareils sont amortis selon des stratégies de mutualisation qui visent précisément à les faire voler le plus possible.

Si elle restait prisonnière de ce modèle patrimonial, la raréfaction des crédits budgétaires obligerait la DGSCGC à fractionner dans le temps la commande des appareils appelés à se substituer aux Canadair et aux Tracker. Au-delà du fait que cela obérerait la marge de négociation de l'acheteur public sur le prix unitaire de vente des appareils, cela ne solutionnerait en rien la problématique de l'explosion des coûts de maintenance sur les machines hors d'âge. Plus grave, procéder au remplacement immédiat des seuls Tracker et ne remplacer les Canadair qu'au fil de leur retrait du service, ne permet pas une appréhension globale de la problématique du renouvellement de la flotte.

¹⁴⁴ Dans certains cas, le coût politique de l'insatisfaction du besoin est tel que cette éventualité tombe d'elle-même.

En toute hypothèse, en fractionnant le renouvellement de sa flotte d'avions le ministère de l'intérieur n'abonderait qu'un seul poste de dépenses sur deux : l'acquisition patrimoniale n'a aucune incidence sur le niveau des coûts de maintenance. Au contraire, elle conduit à un schéma dispendieux où le ministère de l'intérieur engage des dépenses d'investissement relativement lourdes, sans parvenir à diminuer la pression budgétaire exercée par les dépenses de fonctionnement. À défaut de les globaliser, ce schéma fragmente les dépenses d'investissement et de fonctionnement et, se faisant, conduit à leur augmentation générale.

A l'inverse, l'intérêt du contrat de partenariat public-privé consiste précisément à pallier ces écueils. Le principe de ce contrat est que la personne publique n'achète plus un bien dont elle devient propriétaire au sens patrimonial du terme mais bien la disponibilité d'un service assortie d'obligations de résultat, car le contrat de partenariat est avant tout un outil d'achat de la disponibilité d'une prestation (Campagnac [2009]). Il se différencie de la délégation de service public en ce qu'il ne confie au prestataire privé que la fourniture des moyens concourant à l'exécution de la mission de service public et non l'exécution de la mission de service public elle-même (Marty, Trosa & Voisin [2006]). Aux termes de l'article 1^{er} de l'ordonnance du 17 juin 2004, « le contrat de partenariat est un contrat administratif par lequel l'État ou un établissement public de l'État confie à un tiers, pour une période déterminée en fonction de la durée d'amortissement des investissements ou des modalités de financement retenues, une mission globale ayant pour objet la construction ou la transformation, l'entretien, la maintenance, l'exploitation ou la gestion d'ouvrages, d'équipements ou de biens immatériels nécessaires au service public, ainsi que tout ou partie de leur financement à l'exception de toute participation au capital. Il peut également avoir pour objet tout ou partie de la conception de ces ouvrages, équipements ou biens immatériels ainsi que des prestations de services concourant à l'exercice, par la personne publique, de la mission de service public dont elle est chargée »¹⁴⁵. En d'autres termes, le contrat de partenariat permet à une personne publique de confier à une entreprise une mission globale, dans le cadre d'un contrat de longue durée et contre un paiement effectué par la personne publique et étalé dans le temps (Lignières & Lévy [2002]). Acquéreur, au sens patrimonial, du bien, le partenaire privé a la charge d'en optimiser le financement et surtout l'amortissement. La personne publique, quant à elle, optimise sa consommation et cesse de payer les coûts liés à la sous-utilisation chronique dudit bien.

Philosophiquement, le contrat de partenariat n'est donc pas un crédit-bail déguisé, pas plus qu'un mécanisme obscur qui permettrait à la personne

¹⁴⁵ Ordonnance n°2004-559 du 17 juin 2004 relative aux contrats de partenariat, article 1^{er}.

publique de s'endetter de façon inconsidérée. Il est un contrat novateur qui introduit des principes empruntés au droit privé et aux sciences de gestion. Il repose sur un état d'esprit particulier où les parties au contrat s'engagent dans une logique partenariale qui procède de la prise de conscience mutuelle de leur intérêt commun à contracter. Dans un contrat de partenariat, les cocontractants conçoivent la profitabilité du contrat pour l'autre partie contractante comme une condition impérative de leur propre profit. Dit autrement, le terme de partenariat introduit la notion de « gagnant-gagnant » comme principe cardinal de l'efficacité économique du contrat. L'association public-privé matérialise ainsi le rapprochement de la personne publique et de la personne privée, contractuellement unies en vue de la réalisation d'un objectif commun, celui de la satisfaction de l'intérêt général. L'introduction de la mention « public-privé » renvoie à l'introduction progressive de la logique partenariale comme principe directeur de la contractualisation (Ramonjavelo & al [2006]). Dans le cadre dit « public-privé », la personne publique traite de façon plus égalitaire avec un partenaire privé dont elle partage la volonté de maximisation de l'efficacité économique du contrat. Les risques sont théoriquement partagés en bonne intelligence et de la satisfaction de l'intérêt de l'un dépend la satisfaction de l'intérêt de l'autre.

De façon générale, le contrat de partenariat présente quatre avantages principaux au regard de l'acquisition patrimoniale classique (Campagnac & Deffontaines [2012]). En premier lieu, il contourne l'obligation d'allotissement prévue par le Code des marchés publics et permet ainsi la réalisation d'économies d'échelle. La personne publique ne traite plus qu'avec un interlocuteur unique, responsabilisé, et qui s'engage sur des résultats et des objectifs à atteindre sur le long terme : le contrat est global (Campagnac [2009]). En second lieu, le contrat de partenariat permet de contourner l'interdiction de paiement différé et offre de ce fait, quelques souplesses de trésorerie à la personne publique qui bénéficie ainsi du préfinancement privé du bien dont elle peut disposer plus rapidement que dans le cadre d'un marché de travaux ou de fournitures classique (Dupas & al [2012]). En troisième lieu, le contrat de partenariat est réputé faciliter le recours au financement privé, notamment par la facilitation du recours au crédit-bail. Enfin, traditionnellement mauvaise propriétaire, la personne publique, même si elle est prête à consentir l'effort d'investissement requis par l'acquisition d'un équipement, rogne régulièrement sur les frais de maintenance pour dégager des économies. Le contrat de partenariat permet alors d'obvier à ce type de travers par l'association d'objectifs de performance. À l'issue du contrat, le bien est donc intégralement amorti, en bon état d'entretien et le pouvoir adjudicateur peut en disposer comme il l'entend.

La mise en œuvre d'un projet sous la forme d'un contrat de partenariat repose sur une économie générale spécifique. En premier lieu, le partenaire privé est chargé d'une mission globale. Son engagement consiste en la détermination et en la mise en œuvre de l'ensemble des moyens et des solutions qui lui permettent d'atteindre les résultats et les objectifs de performance que lui impose la personne publique. D'ordinaire, le partenaire privé, maître d'ouvrage, est responsable vis-à-vis de la personne publique de la conception, de la réalisation, de l'exploitation-maintenance, ainsi que du financement. En contrepartie, il est rémunéré par un loyer sur toute la durée du contrat, ce qui permet de lisser dans le temps les investissements. En cela, le contrat de partenariat constitue une dérogation à l'interdiction du paiement différé posée à l'article 96 du Code des marchés publics¹⁴⁶ (Auby [2003]). Le cas échant, ce loyer peut être complété par des recettes annexes, qui constituent l'une des spécificités du recours au contrat de partenariat. Aux termes de l'ordonnance du 17 juin 2004 ce sont des « recettes que le cocontractant est autorisé à se procurer en exploitant le domaine, les ouvrages, équipements ou biens immatériels, à l'occasion d'activités étrangères aux missions de service public de la personne publique et qui ne leur portent pas préjudice »¹⁴⁷. Elles présentent alors deux avantages. D'une part, elles répondent à un objectif économique de valorisation. D'autre part, elles assurent un équilibre financier du contrat favorable aux deux parties, dans la mesure où elles sont prises en compte, de manière plus ou moins incitative, dans la rémunération du titulaire du contrat, et viennent ainsi réduire la contribution de la personne publique.

En second lieu, l'ordonnance du 17 juin 2004 impose que le contrat de partenariat fixe les « objectifs de performance assignés au cocontractant, notamment en ce qui concerne la qualité des prestations de services, la qualité des ouvrages, équipements ou biens immatériels, les conditions dans lesquelles ils sont mis à la disposition de la personne publique, et, le cas échéant, leur niveau de fréquentation »¹⁴⁸. Les pénalités appliquées par la personne publique au titulaire du contrat permettent de sanctionner la méconnaissance de ses obligations¹⁴⁹. La structure des pénalités varie selon les tâches confiées au partenaire privé. En phase de réalisation, les pénalités sont des pénalités de retard, applicables lorsque le bien n'est pas réalisé dans les délais prévus par le contrat. En phase d'exploitation, les pénalités sanctionnent le respect des objectifs de performance imposés au titulaire du

¹⁴⁶ Voir *supra*.

¹⁴⁷ Ordonnance n°2004-559 du 17 juin 2004 relative aux contrats de partenariat, article 11 d).

¹⁴⁸ Ordonnance n°2004-559 du 17 juin 2004 relative aux contrats de partenariat, article 11 c).

¹⁴⁹ Ordonnance n°2004-559 du 17 juin 2004 relative aux contrats de partenariat, article 11 f) et g).

contrat de partenariat. Ces pénalités matérialisent la disponibilité d'un ouvrage ou d'un service et varient naturellement en fonction de la nature du projet¹⁵⁰.

En troisième lieu, le contrat de partenariat se singularise par son mode d'allocation des risques. Le partenaire privé peut ainsi supporter, en tout ou en partie, le risque de conception-construction, le risque d'exploitation de l'ouvrage ou de l'équipement, le risque de disponibilité, le risque de mise aux normes, le risque financier et les risques exceptionnels tels que les risques de résiliation, de déchéance ou encore de force majeure. Le partenaire privé intègre la réalisation du risque dans son prix : les surcoûts liés à tel ou tel risque sont provisionnés et intégrés au prix payé par la personne publique.

En quatrième lieu, une société de projet (ou « SPV » pour « Special Purpose Vehicle¹⁵¹ ») est mise en place pour la mise en œuvre du projet. Le SPV a pour fonction de prendre les engagements et supporter l'ensemble des obligations et risques vis-à-vis de la personne publique. Il assure également la mise en place des moyens juridiques et financiers lui permettant d'exécuter ses obligations envers la personne publique : signer les contrats de financement pour lever les fonds et signer les sous-contrats de conception, de construction et d'exploitation-maintenance pour réaliser le projet, transférer les risques et ainsi isoler le véhicule de financement. Le SPV matérialise le caractère global d'un contrat de partenariat et permet, du point de vue de la personne publique, de traiter de manière simple et efficace, pendant toute la durée du contrat, avec un interlocuteur unique.

En dernier lieu, les obligations et les risques de la société de projet sont transférés vers ses sous-contractants (principe de transparence, ou « back to back »). Concrètement, le montage juridico-financier repose sur plusieurs contrats principaux. Le contrat de partenariat stricto sensu a notamment pour objet de fixer la mission et les objectifs de performance que doit respecter le partenaire, organiser le contrôle du partenaire privé par la personne publique, détailler les modalités de rémunération du partenaire, organiser la répartition des risques, détailler les hypothèses de fin anticipée du contrat et organiser le contrôle de la stabilité de l'actionnariat de la SPV. En application du principe de transparence, les principaux contrats d'exécution (conception-construction et exploitation-maintenance) transfèrent à leur titulaire les droits et obligations

¹⁵⁰ Le montant des pénalités susceptibles d'être appliquées par la personne publique doit être adapté à la gravité des manquements constatés, être suffisamment dissuasif et être plafonné, sans quoi la société de projet titulaire du contrat se verrait exposée à un risque de surcoûts illimités, ce que sa faible capitalisation ne lui permettrait pas d'assumer très longtemps.

¹⁵¹ La création d'une société de projet n'est pas systématiquement nécessaire pour la mise en œuvre d'un contrat de partenariat – elle ne résulte pas d'une exigence légale ou réglementaire.

de la société de projet à l'égard de la personne publique en tant qu'ils concernent leur mission respective. Ces sous-contrats permettent d'assurer la robustesse de la société de projet en s'assurant que dans le partage des risques, chaque risque identifié échoie à l'opérateur économique le plus à même de l'endosser. Ils sont complétés par un accord d'interfaces (conclu entre constructeur, exploitant et SPV), permettant d'isoler la société de projet des difficultés de coordination entre le constructeur et l'exploitant, lesquels s'engagent à permettre à la SPV d'honorer ses obligations au titre du contrat de partenariat stricto sensu. Au moment du bouclage juridique et financier de l'opération, la SPV conclut enfin des contrats de financement, sur la base de term sheets (principaux termes et conditions) établis au cours du processus de mise en concurrence, et revus par la personne publique dans le cadre de l'analyse des offres (Glaister [1999]).

Le contrat de partenariat a donc ceci d'intéressant qu'il pallie les difficultés structurelles de l'acheteur public par la mutualisation d'une part, et par la globalisation, d'autre part. La mutualisation des biens meubles de la personne publique permet de les proposer à la location à d'autres personnes publiques ou à des personnes privées en luttant ainsi contre une sous-utilisation coûteuse en argent public. C'est là tout le sens du mécanisme des recettes annexes. La globalisation permet quant à elle de confier à un même partenaire privé la construction et l'entretien/maintenance d'un ouvrage public où un mécanisme de pénalités prévient toute tentation de négliger les seconds au profit de la première. Le contrat de partenariat permet donc d'atténuer les inconvénients inhérents à l'acquisition patrimoniale en introduisant de la souplesse tant financière que de gestion. L'équipement n'a pas besoin d'être acquis pour être mis à disposition. La personne publique locataire n'est pas plus démunie que la personne propriétaire lorsqu'elle conserve l'usufruit des biens ou de l'ouvrage et qu'elle peut ainsi assurer la mission de service public qui lui incombe (Bellais & Oudot [2009]).

Contrat global, le contrat de partenariat pourrait traiter dans le cas de la DGSCGC non seulement de la question du financement du renouvellement de la flotte d'aéronefs de la sécurité civile, mais pourrait solutionner en outre, la problématique connexe de la maintenance de la flotte. Dans le cadre d'un contrat de partenariat, le financement et la maintenance d'une nouvelle flotte seraient à la charge d'un partenaire privé qui s'engagerait sur la fourniture d'un volume annuel d'heures de vol, au profit de la DGSCGC. Cette dernière n'achèterait que les heures de vol dont elle aurait besoin et s'affranchirait ainsi des coûts de maintenance liés à la sous-utilisation chronique des aéronefs hors saison feu. La DGSCGC passerait ainsi d'un mode de gestion patrimonial à un mode de gestion capacitaire, conformément à l'esprit de la LOLF, tout en pérennisant le modèle français de lutte anti-incendie pour une vingtaine d'années. Ce mode de financement serait, peu ou prou, la réplique du contrat de partenariat dit « HéliDax », notifié en 2008, et par lequel le

ministère de la Défense achète la fourniture d'heures de vol d'hélicoptères pour la formation initiale des pilotes d'hélicoptères de l'armée de terre. Dans un rapport rendu public en février 2011, la Cour des comptes a souligné l'excellent équilibre financier de ce contrat. Enfin, le contrat de partenariat n'imposerait en rien la délégation du service de lutte contre les feux de forêt assuré par le ministère de l'intérieur. Le partenaire privé ne fournirait au ministère que les moyens aériens de lutte contre les feux de forêt et ne prendrait pas en charge la réalisation de la mission de service public elle-même. Il en résulterait que les personnels navigants contractuels recrutés par le ministère de l'intérieur demeureraient en charge de piloter la flotte, étant précisé que ces personnels sont des agents contractuels de droit public soumis au décret n°2004-87 du 27 janvier 2004 fixant les dispositions applicables aux personnels navigants contractuels de la base d'avions de la sécurité civile au groupement des moyens aériens (Nicoud [2006]).

Convaincue de la plus-value du modèle locatif, une jeune PME avait décidé de saisir le 17 décembre 2010, le ministère de l'intérieur d'une initiative spontanée au sens de l'article 10 de l'ordonnance du 17 juin 2004 relative aux contrats de partenariat (Abernathy & Clark [1985]). Le document remis développait un projet global d'externalisation de la gestion, de la maintenance et du renouvellement de la flotte d'avions de la DGSCGC ainsi que d'entretien/renouvellement de l'infrastructure bâtie de la Base aérienne de la sécurité civile (BASC) de Marignane (le ministre de l'intérieur Manuel Valls a depuis annoncé qu'elle serait transférée à Nîmes). Le projet de cette PME s'articulait autour de quatre objectifs majeurs. Le premier s'inscrivait dans la continuité des préconisations de la mission d'audit de modernisation conduite par l'Inspection générale de l'administration (IGA) en avril 2006 et proposait à ce titre des schémas d'optimisation des coûts de maintenance, assis sur la faculté à contracter sur le long terme. Le second s'intéressait aux problématiques de renouvellement de la flotte avions de la DGSCGC et proposait au ministère de l'intérieur non seulement son rachat et sa mise à disposition, mais aussi son renouvellement intégral et progressif, à base de Beriev 200. Le troisième objectif avait trait à l'infrastructure de la BASC. Il proposait d'utiliser les avantages du contrat de partenariat qui allie l'apport de financements et les avantages inhérents à la maîtrise d'ouvrage privée pour procéder à la réfection des infrastructures. Le dernier objectif tenait à l'ouverture de perspectives européennes en permettant à la DGSC – forte d'une flotte entièrement renouvelée – de s'inscrire favorablement dans le cadre des programmes européens de mutualisation des moyens aériens de sécurité civile et ce, pour l'ensemble du spectre d'interventions couvert par les forces de protection civile (Auby [2012]).

Le document de l'initiative spontanée stricto sensu comprenait deux parties (Braconnier [2008]). La première partie présentait la flotte d'avions de la DGSCGC, son organisation et ses missions, avant d'envisager les contraintes qui se posaient à elle, tant du point de vue de son renouvellement que de ses

modalités de maintenance. La deuxième partie développait le projet de contrat de partenariat à proprement parler. Le contrat de partenariat tel qu'envisagé par cette jeune PME avait pour objet principal de charger un partenaire privé, sélectionné après une procédure de passation, d'une prestation globale de mise à disposition de la flotte aérienne de la DGSCGC. Également inspiré du modèle Hélidax, ce projet se voulait au plus près de la philosophie de l'ordonnance du 17 juin 2004. Au titre du contrat, le ministère de l'intérieur n'aurait pas acheté une flotte d'avions, mais bien la disponibilité d'une flotte d'avions. Le contrat de partenariat proposé dans l'offre comportait par ailleurs un aspect bâtiminaire essentiel à la mise en œuvre du projet, résidant dans la construction ou la réhabilitation d'infrastructures et de bâtiments destinés à accueillir la flotte, permettant une mise à disposition de cette dernière dans des conditions optimales. Ces bâtiments seraient devenus la propriété de l'État au terme du contrat. Plus précisément, le contrat de partenariat aurait pu porter, à titre principal, sur les prestations d'achat et de renouvellement de la flotte aérienne de la DGSCGC, d'entretien et de maintenance de la flotte, de remise à niveau des infrastructures et des bâtiments existants ainsi que du financement de ces prestations.

Le partenaire privé devait par ailleurs s'engager sur un taux de disponibilité de la flotte. Sa rémunération devait être assurée par le paiement d'un loyer par le ministère de l'intérieur sur toute la durée du contrat. Ce loyer devait distinguer deux principales composantes qu'étaient d'une part la rémunération de la mise à disposition de la flotte (dont une partie devait couvrir l'amortissement des investissements réalisés par le partenaire et les frais financiers), et d'autre part, la rémunération des prestations d'entretien/maintenance de cette flotte. En pratique, le loyer devait prendre la forme d'un prix forfaitaire associé à l'heure de vol. Enfin, le dépositaire de l'initiative spontanée ne souhaitait pas que ce contrat de partenariat ait pour objet de déléguer le service de lutte contre les feux de forêt assuré par le ministère de l'intérieur. En ce que cette mission touchait aux intérêts essentiels de l'État et à la sécurité publique, il était essentiel à ses yeux que l'État en détienne le pouvoir de décision et de direction résultant de ses pouvoirs régaliens. Il s'agissait donc pour lui de fournir au ministère de l'intérieur les moyens aériens de transport, de liaison et de lutte contre les feux de forêt, et non de prendre en charge la réalisation du service lui-même. Ce service de lutte contre les feux de forêt devait continuer à être exécuté par le ministère de l'intérieur (Williamson [1999]).

Remise officiellement le 17 décembre 2010, cette initiative spontanée a fait l'objet d'une très large couverture médiatique et qui a eu le mérite d'en révéler l'existence au monde universitaire. Malgré cette forte publicité (à moins que ça n'en soit précisément la raison), le ministère de l'intérieur n'a jamais donné suite à cette initiative spontanée et n'en a jamais accusé réception. Considérant que les textes législatifs et réglementaires relatifs aux initiatives spontanées en matière de contrat de partenariat sont silencieux quant à la durée de validité d'une offre, celle déposée par cette jeune société aurait été,

d'un point de vue juridique, parfaitement valide encore à ce jour si ladite société n'avait pas été mise en liquidation judiciaire depuis. Les suites de l'initiative spontanée déposée par cette PME se sont en effet déroulées sans elle. Quelques semaines après le dépôt de son offre, la société a rencontré de graves difficultés financières et elle est mise en liquidation judiciaire en juin 2011. Tout porte à croire cependant que l'épilogue de cette seconde initiative spontanée n'est pas encore achevé. La question du renouvellement de la flotte d'avions de la sécurité civile reste posée et le 1^{er} octobre 2012, le sénateur Dominique de Legge a remis un rapport sur les investissements de la sécurité civile dans lequel il évoque longuement la question du renouvellement de la flotte d'avions de la sécurité civile. Dans une sorte de reconnaissance posthume, le sénateur y cite l'initiative spontanée remise en décembre 2010 [de Legge [2012]].

En conclusion, faut-il lire dans le rejet de cette initiative spontanée un rejet plus général du modèle locatif ? Il est vrai que la position de ministère de l'intérieur face à l'acquisition patrimoniale est celle d'un paradoxe qui oppose deux visions contraires d'un seul et même acteur : la personne publique en tant qu'acheteur public et la personne publique en tant qu'utilisateur du bien ou de l'ouvrage acheté. Dans son rôle d'acheteur public, la personne publique est tenue par des impératifs budgétaires qui la poussent naturellement vers des modes de financement alternatifs dont notamment, le schéma locatif. Dans son rôle d'utilisateur, la personne publique reste à l'inverse, très attachée à la propriété – au sens patrimonial du terme –, un attachement d'autant plus marqué que les missions de services publics concernées se rapprochent de l'hypothétique noyau dur des fonctions régaliennes de l'État. Dès lors, plus que les autres ministères, ceux de la défense et de l'intérieur refusent d'abandonner l'acquisition patrimoniale. Renoncer à la propriété des équipements et des infrastructures est un cap psychologique difficile à franchir pour les policiers, les gendarmes et les militaires qui associent la pleine possession de leurs moyens – matériels et patrimoniaux – à l'efficacité de leur mission. Pour eux, l'abandon de la propriété fait peser le risque jugé inacceptable de la perte de contrôle du principal sur l'agent et ce, alors même que des garde-fous juridiques et financiers existent. Même s'il y a là une erreur d'appréciation fondée sur un raisonnement économique qui méconnaît la distinction fondamentale entre la propriété et l'usufruit, la résistance demeure. Pourtant, à la différence d'une personne privée chez qui la propriété permet la transmission par le mécanisme de la succession, la personne publique n'est nullement tenue par une quelconque obligation de se transmettre à elle-même. La conservation de l'usufruit permet à elle seule de satisfaire l'exigence de continuité du service public régalien et la perte de la propriété n'est en rien nuisible : au contraire elle permet de maximiser la performance économique par la mutualisation.

En somme, le recours au contrat de partenariat bouleverse une culture managériale institutionnalisée et son entrée dans les mœurs reste lente et difficile. En regard, l'acquisition patrimoniale même si elle est plus coûteuse à long terme, présente l'avantage de la préservation maximale du pouvoir de contrôle de la personne publique sur la relation contractuelle. La verticalité est portée à son paroxysme et le cocontractant privé ne saurait être un partenaire : il est un cocontractant chargé de la construction d'un ouvrage ou de la fourniture d'un bien dans selon un délai fixé. Le besoin public n'est déterminé que par la personne publique et, à aucun moment, il ne lui faut entrer en négociation avec un partenaire privé sur la question de l'éventuel partage de risques. L'administration les supporte en totalité et en contrepartie, elle conserve l'entière maîtrise de la contractualisation. L'interaction avec le prestataire privé est restreinte au maximum, ce qui rassure la personne publique face aux craintes structurelles que suscitent chez elle la conclusion d'un contrat. Ce mode de gestion de l'investissement public est aux antipodes de la relation partenariale introduite par le contrat de partenariat, mais il rassure la personne publique ; c'est bien là sa seule vertu. Pour autant la période de disette budgétaire dans laquelle est actuellement plongé le ministère de l'intérieur ne pourra plus lui permettre de rester accroché à un héritage du passé. L'avenir commande qu'il reconsidère la solution locative et la renégociation des contrats de maintenance de sa flotte d'avions à l'été 2013 laisse entrapercevoir une première évolution : la DGSGC n'y parle plus d'achat de prestations de maintenance classiques mais bien d'achat... d'heures de vol...

Bibliographie

- ABERNATHY J. W., CLARK K. B., "Innovation: Mapping the winds of creative destruction", *Research Policy*, 1985, 14(1), pp. 3-22.
- AUBERT B. A., PATRY M., « Les partenariats public-privé : une option à considérer », *Gestion*, volume 29, n°2, 2004, pp. 74-85.
- AUBY J.-B., « Les partenariats public-privé et la Constitution », *Revue droit administratif*, 2003, repère 10.
- AUBY J.-B., « Externalisations militaires », *Revue droit administratif*, n°4, avril 2012, repère 4.
- BELLAIS R., OUDOT J.-M., « Le recours au contrat de partenariat dans la défense en France », *Revue française d'administration publique*, n°130, 2009, pp. 263-274.
- BEZANÇON X., 2000 ans d'histoire du partenariat public-privé pour la réalisation des équipements et services collectifs, Presses de l'Ecole Nationale des Ponts et Chaussées, Paris, 2004, 285 p.
- BRACONNIER S., « Propositions spontanées et commande publique », *Contrats marchés publics*, n° 2, février 2008, p. 2.
- CAMPAGNAC E., « De l'équipement au service, la métamorphose des organisations : coopération, gestion du risque et techniques contractuelles

dans les nouveaux partenariats public-privé », in AZAN W., BARES F., CORNOLTI C., Logiques de création : enjeux théoriques et management, L'Harmattan, Paris, 2006, pp. 137-156.

CAMPAGNAC E., « Contribution à l'analyse des contrats de partenariat public-privé en France et au Royaume-Uni », Revue française d'administration publique, n°130, 2009, pp. 365-382.

CAMPAGNAC E., « Partenariats public-privé : le bouleversement des organisations de projet », in BIAU V., TAPIE G., La fabrication de la ville : métiers et organisations, Editions Parenthèses, Paris, 2009, pp. 31-42.

CAMPAGNAC E., DEFFONTAINES G., « Une analyse socio-économique critique des PPP », Revue d'économie industrielle, n°140, 2012, pp. 45-79.

DELVOLVE P., « Sécurité intérieure, justice et contrats publics : confirmations et infléchissements, BJDCP, 2002, p. 418.

DUPAS N., GAUBERT A., MARTY F. et VOISIN A., « Les partenariats public-privé post crise financière. Evolution des conditions de financement des contrats et répercussion sur l'allocation des risques », Gestion et Finances Publiques, n°1, janvier 2012, pp. 51-59.

GAUDEMET Y., « Les contrats de partenariat public-privé : une étude historique et critique », BJDCP, 2004, p. 331.

GLAISTER S., « Past Abuses and Future Uses of Private Finance and Public Private Partnerships in Transport », Public Money & Management, 19(3), 1999, pp. 29-36.

HAUT C., Rapport sur la flotte aérienne de la sécurité civile, Sénat, 5 juillet 2006.

KIRAT T., MARTY F., « Les enjeux comptables et budgétaires des partenariats public-privé », Pouvoirs locaux, n°74, septembre 2007, pp. 59-64.

de LEGGE D., Rapport d'information sur les investissements de la sécurité civile, Sénat, 1er octobre 2012.

LIGNIERES P., LEVY J.-P., « Un PFI à la française. Les nouveaux PPP dans la sécurité et la justice », Revue Droit administratif, 2002.

MARTY F., VOISIN A., TROSA S., Les partenariats public-privé, 1ère éd., La Découverte, Paris, 2006, 122 p.

MOREL A L'HUISSIER P., Avis sur le projet de loi de finances pour 2013, Tome XIV, « Sécurité civile », Assemblée nationale, 10 octobre 2012.

NICOUD F., « La participation des personnes privées à la sécurité publique : actualités et perspectives », Revue de droit public, 2006, p. 1247.

RAMONJAVELO V., PREFONTAINE L., SKANDER D., RICARD L., « Une assise au développement des PPP : la confiance institutionnelle, interorganisationnelle et interpersonnelle », Revue Administration publique du Canada / Canadian Public Administration, vol.49 (3), 2006, pp. 350-374.

WILLIAMSON O. E., « Public and Private Bureaucracies: A Transaction Cost Economics Perspective », Journal of Law, Economics and Organization, n°15, 1999, pp. 306 à 342.

Comme l'histoire nous l'a démontrée et l'actualité nous le prouve au quotidien, les grandes crises hexagonales ou internationales, de sécurité civile comme de sécurité publique, nécessitent le plus souvent l'intervention des moyens militaires en complément ou en substitution des moyens classiques d'autres ministères. Ils demeurent bien souvent les seuls mobilisables rapidement et dans la durée, 24/24 et 7/7. Pour nos instances politiques, leur maintien est donc indispensable sinon incontournable pour pouvoir assurer la protection des biens et la sauvegarde de la vie ou de l'intégrité physique de nos concitoyens sur l'ensemble de notre territoire dans des conditions optimales.

Le statut de militaire permet leur mobilisation immédiate et quasiment sans limite. En effet, si l'instance consultative que représente le conseil supérieur de la fonction militaire, le CSFM, se veut être, depuis plus de 30 ans, le garant des intérêts et du statut des opérationnels de la Défense nationale, il ne s'agit en aucun cas d'une représentation syndicale, mais d'une force de propositions. Le droit de grève, comme le droit de retrait, ne sont pas d'usage dans les armées. Cette facilité d'utilisation des hommes pourrait cependant être remise en cause très prochainement. Effectivement, l'Europe au regard de l'application des arrêts de la cour européenne des droits de l'homme rendus en octobre 2014 critique vivement cette utilisation, jugée abusive de nos forces militaires. Cette vision européenne a incité le Président de la République à demander un rapport sur le sujet. Le rapport Pêcheur¹⁵² suggère l'urgence de voter un projet de loi sur les associations professionnelles nationales militaires (APNM), afin de maintenir en l'état le statut des militaires français et de protéger les intérêts politiques de nos dirigeants qui disposent, grâce à leurs soldats, d'un bras armé solide, dernier rempart en cas de crises majeures.

A l'échelle européenne, des décisions impacteront inmanquablement non seulement les moyens nationaux de la Sécurité civile et plus particulièrement la disponibilité opérationnelle de ses unités militaires envoyés régulièrement en renfort des moyens territoriaux mais également les moyens régionaux militaires de sécurité civile eux-mêmes représentés par les effectifs de la BSPP et du BMPM qui contribuent à la protection des 2 plus grandes mégapoles françaises, Paris, ses départements de la petite couronne et Marseille. De même, la réforme de nos régions va générer de nouvelles données financières non sans impact sur l'organisation des moyens territoriaux.

¹⁵² <http://www.elysee.fr/assets/Uploads/rapport-sur-le-droit-dassociation-professionnelle-des-militaires.pdf>

Une nouvelle organisation et une cohabitation semblent donc s'imposer dans les années à venir.

A l'échelle nationale, la volonté du ministère de l'Intérieur, depuis 2012, de dissocier les structures opérationnelles nationales des services de soutien, et de fusionner les fonctions support à des fins d'économies budgétaires et d'effectifs au sein de services dédiés (DEPAFI¹⁵³, SAELSI¹⁵⁴,...), suscitent des interrogations voire même des inquiétudes quant aux lourdeurs administratives générées par ces méga services, concentrateurs de pouvoir, qui pourraient, en bout de chaîne, engendrer des ruptures d'approvisionnements de matériels au profit des unités opérationnelles, et de ce fait les fragiliser.

L'expérience malheureuse du ministère de la Défense au début des années 2000 avec la réforme des bases de défense devrait inciter nos dirigeants à la plus grande prudence car les coûts de certains processus, loin d'avoir engendré des économies, ont provoqué des pertes colossales tant financières qu'organisationnelles et donc en capacité opérationnelle obligeant l'armée française à réviser son contrat opérationnel maintes et maintes fois par manque de moyens. Les mesures d'économie à court terme sont parfois très onéreuses à long terme. Le report et la réduction des commandes, et l'entretien d'équipements maintenus en circulation plus longtemps que prévu, finissent parfois par aboutir à des volumes d'équipement moindre mais plus coûteux. Le temps long de l'administration a tout de même des vertus dont la stabilité et la connaissance de l'historique des dossiers contribuent à la qualité des analyses. Ce sont ces points forts qu'il faut valoriser pour rebondir.

Le modèle de Sécurité civile français se trouve dans la tourmente et réellement à la croisée des chemins. Des décisions qui interviendront dans les mois et les années à venir dépendront la qualité de la couverture des risques courus par nos ressortissants en France comme à l'étranger. Le court termisme de l'homme politique dont les échéances sont de l'ordre de la mandature ne devrait pas remettre systématiquement en cause le fonctionnement profond d'un modèle de couverture de risque qui a fait ses preuves depuis plus de trente ans. Le principe de contingence doit certes s'appliquer et l'adaptation est inéluctable au regard de la conjoncture économique. Toutefois la résilience de l'organisation est fondamentale. Le modèle français doit pouvoir perdurer dans une logique d'amélioration continue, de qualité de la performance, indispensable à son développement.

¹⁵³ Direction de l'évaluation de la performance, des affaires financières et immobilières

¹⁵⁴ Service de l'achat, des équipements et de la logistique de la sécurité intérieure

Au delà du regard conventionnel, il est intéressant de décrire la polyvalence des origine des risques

Paradoxalement, l'activité "cœur de métier" du pompier est en forte diminution depuis plusieurs années. En effet, selon les statistiques annuelles des services d'incendie et de secours sur 3 27 493 interventions en 2003 des hommes en rouges 394 707 étaient classées "incendies" soit 11 % . En 2013, on dénombrait plus que 306 900 interventions sur un total de 4 255 200 soit 7% du total des sorties. La baisse de 30% en dix ans des interventions sur incendie s'explique par l'accroissement des campagnes de prévention et le développement des normes de sécurité anti-incendie.

Parmi ces interventions, les incendies de végétations et de forêts ont un impact médiatique très fort sur la population surtout en période estivale. Les conditions de sécheresse, la présence de vents très forts, l'état de la végétation et le relief souvent très accidenté qui caractérisent de nombreuses régions françaises peuvent rendre catastrophiques les conséquences d'un début accidentel d'incendie. Ce risque est d'autant plus important que la France avec 15 millions d'hectares de forêts, est l'un des pays les plus boisés d'Europe. Les massifs les plus menacés sont les forêts méditerranéennes (4.2 millions d'hectares) et les Landes (1 million d'hectares). Les dispositifs opérationnels mis en place à titre préventif permettent de traiter les incendies dès leur naissance, ce qui explique que, malgré un nombre élevé de départs de feux (entre 3000 et 7000 par an), la surface brûlée lors de chaque feu ne dépasse pas généralement quelques hectares. La lutte contre les feux de forêts pendant la période estivale se caractérise en France par un déploiement conséquent de moyens nationaux aussi bien aériens que terrestres dans le sud de la France y compris sur l'île de Beauté. Dans le cadre du protocole HEPHAISTOS (dieu du feu et des volcans dans la mythologie grecque), le ministère de la Défense participe également à la surveillance et l'attaque des feux avec des éléments terrestres et aériens. L'ensemble de ces acteurs viennent en renfort des pompiers qui assurent avec de nombreuses associations une veille permanente de nos campagnes et forêts.

L'origine de ces feux reste difficile à déterminer : 40% d'entre eux ont une origine connue et parmi ceux-ci, 92% sont d'origine humaine.

Certains phénomènes météorologiques peuvent prendre des proportions exceptionnelles et entraîner de véritables catastrophes. Ainsi, les phénomènes atmosphériques tels les cyclones et les tempêtes présentent des réalités destructrices marquées.

A l'aube de l'an 2000, la France comme tous les pays industriels se préparait à faire face au bug de l'an 2000 qui risquait de paralyser le pays. Après avoir

dépensé des millions "d'investissements" en développement informatique tout le monde retenait son souffle sauf Lothar et Martin...

Ces deux tempêtes qui traversèrent en quelques heures la France et une bonne partie de l'Europe paralysèrent une bonne partie du pays pendant plusieurs semaines. Ce fût l'une des catastrophes naturelles les plus coûteuse en France depuis 50 ans. Ironie du sort, c'est donc la nature qui l'a emporté une fois de plus sur l'homme...

Toujours en France, mais plus récemment, le passage des tempêtes Klaus et Xynthia a entraîné dans l'opinion une véritable prise de conscience de la vulnérabilité de notre pays face aux catastrophes naturelles. A côté de l'effort national marqué notamment par l'engagement opérationnel sur le terrain de plus de 600 sapeurs sauveteurs et d'une centaine d'engins sur plusieurs mois, le Fond de Solidarité de l'Union Européenne a contribué à hauteur de 2 745 000 € aux efforts de résilience, mais cela est passé complètement inaperçue...

Sur les dix évènements historiquement les plus importants en dommages assurés depuis 25 ans, d'après une étude réalisée par la compagnie de réassurance Swiss Ré, 6 sont liés à ces phénomènes atmosphériques dont Katrina en 2005 aux Etats-Unis qui a dépassé les 76 Mds USD. Les autres cyclones sont Sandy en 2012 (35 Mds USD), Andrew en 1992 (26Mds USD), Northridge en 1994 (24Mds USD), Ike en 2008 (22 MDS USD) et Iwan en 2004 (16 Mds USD). Sur les 10 évènements 9 sont liés à des évènements naturels et seul les attentats du 11 septembre 2001 viennent s'intercaler dans la liste avec un coût assurance de 42 Mds USD. Enfin 7 de ces 10 sinistres majeurs sont survenus aux Etats-Unis les trois autres sont le tremblement de terre au JAPON en 2011 (39Mds USD), le Tsunami en Océanie de 2011 (15Mds USD) et le tremblement de terre en Nouvelle -Zélande en 2011 (15 Mds USD).

Ces résultats s'expliquent par le fort taux de pénétration de l'assurance aux Etats-Unis et dans les pays industriels (Japon et Nouvelle-Zélande) créant ainsi un surcoût des catastrophes naturelles qui n'apparaît pas ailleurs. La croissance démographique toujours aussi forte dans le monde n'est pas valorisée de la même manière. Si la vie humaine dans les pays industriels est "côté" elle ne représente "rien" dans les pays les plus pauvres. Ceci explique pourquoi le tremblement de terre d'Haïti le 12 janvier 2010, qui a provoqué en quelques secondes des centaines de milliers de morts, n'apparaît pas dans le classement. Si on réalise un classement des catastrophes en nombre de morts, le classement serait tout autre...

Bien qu'il soit difficile de discerner une tendance sur le nombre de personnes tuées dans les catastrophes naturelles, on constate une augmentation du nombre d'évènements et de personnes affectées par les catastrophes dans les dernières décennies. On pourrait croiser cette dernière évolution avec la démographie mondiale et l'urbanisation galopantes et l'augmentation significative des températures depuis 1980. En moyenne par an, de 2000 à

2012, plus de 220 millions de personnes ont été affectées par les catastrophes naturelles et plus de 92 000 y ont trouvé la mort.

Si l'ampleur du réseau hydrographique (310 000 km) de la France constitue un avantage économique indiscutable, elle s'accompagne aussi d'une menace réelle qui pèse directement sur près de 8 500 communes. Compte tenu de son relief, la France est exposée à la fois aux crues de plaine et aux crues torrentielles. Ces dernières frappent les zones urbaines et les zones de montagne. Elles sont les plus meurtrières en raison de leur brutalité. L'histoire est marquée des tragédies du Grand Bornand en 1987 (23 morts) ou de Vaison la Romaine en 1992 (37 morts). Les leçons du passé permettent aujourd'hui de limiter les pertes humaines mais pas d'empêcher les inondations répétées dans le Var et le Gard notamment. Les inondations de plaines, plus lentes mais plus durables, peuvent également prendre des proportions catastrophiques, à l'exemple de la crue de la Seine en 1910. Pour les moyens nationaux de la sécurité civile, les phénomènes d'intempéries (pluie, neige) entraînant inondations, coulées de boue, coupure des voies de communications, sont autant d'occasions d'intervenir aux plus près de la population comme ce fut le cas dernièrement dans le sud de la France ou en Charente-Maritime. Autre domaine d'intervention lié à cet élément réside dans son traitement afin de la rendre potable comme ce fut le cas par exemple pour les missions à Haïti, Gaza et Sumatra ou bien pour la dépolluer dans le cadre des plans Polmar en France.

Les inondations et les tempêtes restent les catastrophes les plus fréquentes ces dernières années. En effet, elles représentent plus de 60% des catastrophes naturelles dans le monde.

Les risques géologiques associés comme dans le cadre d'un tremblement de terre peuvent déclencher un tsunami pouvant faire des dégâts considérables sur les côtes aussi bien d'un point de vue humain qu'économique. Les fortes précipitations peuvent aussi générer des coulées de boues ou favoriser des glissements de terrain. De même, les accumulations de neige sur les massifs peuvent déclencher des avalanches parfois meurtrières. Ces risques menacent en France les Alpes et les Pyrénées mais aussi les zones littorales. Face à ces dangers, les mesures préventives permettent de réduire les risques de catastrophes telles que celle du plateau d'Assy (Haute Savoie) en 1970 qui vit un glissement de terrain, accompagné d'une avalanche emporter un sanatorium tuant 79 personnes. La même année, une autre avalanche tuait 42 personnes à Val d'Isère. Le renforcement des mesures préventives comme les déclenchements d'avalanche permet depuis de nombreuses années d'éviter de telles catastrophes. Aujourd'hui, les avalanches continuent de tuer mais de manière isolée et essentiellement dans des zones hors pistes. Le risque sismique est également présent, quoique de façon très limitée sur notre territoire : on dénombre en moyenne quatre séismes de magnitude supérieure

à 7 par siècle. Le dernier grand séisme meurtrier en France date de 1909 à Lambesc, dans les bouches du Rhône avec 40 morts. De fait, la sismicité est considérée comme très faible pour la très grande majorité du territoire métropolitain. Les régions les plus exposées sont les Antilles, les Alpes-Maritimes, l'Alsace et les Pyrénées. Quand au risque volcanique, il concerne essentiellement l'outre-mer avec notamment la montagne Pelée en Martinique qui a tué plus de 30 000 personnes en 1902, la Soufrière dont une éruption à entraîné l'évacuation de 72 000 personnes du 15 août au 1er décembre 1976 en Guadeloupe et le Piton de la Fournaise à la Réunion.

Appartenant à l'arme du génie de l'armée de Terre, les ForMiSC ont toujours été associées aux tremblements de terre, avec l'image de l'équipe cynophile cherchant dans les décombres la moindre source de vie, démontrant le professionnalisme de ces unités dont le dévouement illustre chaque jour leur devise : « Servir pour sauver » L'émotion dégagée en Haïti vient faire écho aux grands tremblements de terre d'un passé proche (Chine, Algérie, Mexique) à l'occasion desquels les ForMiSC, dans la mesure de leurs capacités, sont également intervenues permettant ainsi à la France de rayonner par son action de sécurité civile bien au delà de ses frontières.

On recense plus de 500 000 installations ou établissements soumis à une obligation de déclaration auprès des pouvoirs publics en raison du caractère éventuellement polluant ou dangereux de leur activité. 50 000 autres, pouvant provoquer des atteintes graves à leur environnement, sont soumis à autorisation et à des études d'impact et de dangers. Parmi eux des sites industriels entrent dans le champ d'application de la directive dite « SEVESO ». Ces sites sont particulièrement concentrés dans certaines parties du pays, telles que les régions d'estuaires, les régions côtières ou les régions traversées par les grands fleuves. Les catastrophes technologiques répondent à cette dernière classification avec des phénomènes accidentels (pollutions) ou intentionnels (le terrorisme). Les méthodes de confinement et de décontamination de masses sont fort heureusement peu utilisées dans les récentes interventions "risques technologiques". Aujourd'hui elles sont plus du ressort d'une action de prévention lors de grandes manifestations ou évènements.

Thierry Alquier

Action 1 : Participation de l'Etat à la lutte aérienne contre les feux de forêt.

Objectif n°1 : Assurer l'efficacité des moyens aériens nationaux de lutte contre les feux de forêt en maîtrisant leur coût.

Indicateur n°1.1 – point de vue du contribuable.

Rapport entre les dépenses de maintenance hors forfait et les dépenses totales du marché de maintenance.

- Sous-indicateur : Rapport entre les dépenses de maintenance hors forfait et les dépenses totales du marché de maintenance « Canadair » ;
- Sous-indicateur : Rapport entre les dépenses de maintenance hors forfait et les dépenses totales du marché de maintenance « Tracker » ;
- Sous-indicateur : Rapport entre les dépenses de maintenance hors forfait et les dépenses totales du marché de maintenance « Dash 8 » ;
- Sous-indicateur : Rapport entre les dépenses de maintenance hors forfait et les dépenses totales du marché de maintenance « Beech ».

Action 2 Interventions spécialisées des moyens nationaux terrestres.

Objectif n°2 : Obtenir une capacité opérationnelle maximale des Unités d'Instruction et d'Intervention de la Sécurité Civile (UIISC) - .

Indicateur 2.1 – point de vue du contribuable.

Taux d'activités opérationnelles des unités d'instruction et d'intervention de la sécurité civile (UIISC).

Indicateur 2.2 – point de vue de l'utilisateur.

Taux d'engagement opérationnel des unités d'instruction et d'intervention de la sécurité civile (UIISC).

Action 3 : Secours à personne par hélicoptère en milieux difficiles.

Objectif n°3 : Assurer l'efficacité en milieux difficiles des opérations de secours aux personnes en hélicoptères en maîtrisant leur coût.

Indicateur n°3.1 – point de vue du contribuable.

Durée moyenne de la visite programmée pour hélicoptères de type 600 h ou 24 mois.

Indicateur n°3.2 – point de vue de l'utilisateur.

Rapport entre le nombre de missions médicalisées et le nombre total de missions de secours.

Action 4 : Neutralisation des engins explosifs.

Objectif n°4 : Réduire le stock des munitions explosives et chimiques.

Indicateur n°4.1 – point de vue du citoyen.

Taux de réduction des stocks collectés de munitions anciennes (explosive ordonnance disposal ou EOD).

Objectif n°5 : Faire évoluer la cartographie des centres en fonction de la capacité opérationnelle du service du déminage pour faire face à la menace terroriste.

Indicateur n°5.1 – point de vue de l'utilisateur.

Interventions sur objets suspects hors délais (improvised explosive devices disposal ou IEDD).

-Sous-indicateur : Interventions sur objets suspects hors délais des équipes prépositionnées ;

-Sous-indicateur : Interventions sur objets suspects hors délais des équipes non prépositionnées.

Action 5 : Pilotage de la politique de sécurité civile.

Objectif n°6 : Obtenir une action concrète des moyens nationaux au plus proche des populations.

Indicateur n°6.1 – point de vue du citoyen.

Capacité opérationnelle des moyens nationaux.

-Sous-indicateur : capacité opérationnelle des avions de la sécurité civile ;

-Sous-indicateur : capacité opérationnelle des hélicoptères de la sécurité civile ;

-Sous-indicateur : capacité opérationnelle des formations militaires de la sécurité civile ;

-Sous-indicateur : capacité opérationnelle du déminage de la sécurité civile.