

Rapport

SÉCURITÉ CIVILE

Mai 2024



TABLE DES MATIÈRES

SYNTHÈSE ET PRINCIPALES PRÉCONISATIONS	4
LISTE DES RECOMMANDATIONS	6
LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES	10
INTRODUCTION	13
I - LA PROTECTION CIVILE : UNE PRIORITÉ NATIONALE À RÉAFFIRMER	15
A) Une architecture institutionnelle et juridique à la hauteur des enjeux de la sécurité civile au XXI^e siècle	15
A-1 – Revigorer l’architecture institutionnelle afin d’assurer un pilotage national renouvelé de la sécurité civile et une capacité d’action renforcée à l’échelon international	15
A-2 – Constituer un état-major de sécurité et de la protection civile auprès du préfet	17
A-3 – Mieux concilier préservation de l’environnement et protection de la vie humaine	18
B) Une gestion des ressources humaines assurant une reconnaissance appropriée de l’engagement des personnels	20
B-1 – Mieux diffuser les meilleures pratiques en matière de sécurité civile en développant les opportunités de mobilité pour les personnels	20
B-2 – Assurer une reconnaissance appropriée de l’engagement des acteurs de la sécurité civile dans le domaine des décorations.	22

II – LES MOYENS DE CONCRÉTISER UNE PRIORITÉ NATIONALE	24
A) Une ambition pour aujourd’hui : conforter les moyens existants	24
A-1 – Les moyens aériens et véhiculaires : en finir avec les mots	24
A-2 – Les moyens financiers : dégager les marges indispensables	29
A-3 – Lancer un grand « plan volontariat » associant incitations financières et adaptation aux réalités contemporaines du volontariat	32
B) Une ambition pour l’avenir : préparer la sécurité civile de demain	36
B-1 – Progresser vers un numéro unique	36
B-2 – Doter la sécurité civile d’outils de planification stratégique et d’innovation plus robustes	38
B-3 – Compléter et consolider le rôle de l’ENSOSP en tant que pôle de formation et d’innovation	40
B-4 – Conforter les associations de sécurité civile dans leur rôle d’auxiliaires indispensables de l’action des pouvoirs publics	42
B-5 – Renforcer la culture du risque à tous les niveaux	45
SOURCES ET RÉFÉRENCES	48

Synthèse et principales préconisations

Pendant près de dix-huit mois entre 2022 et 2024, les sénateurs LR membres du groupe de travail sur les questions de sécurité civile ont **auditionné plus d'une soixantaine de représentants de l'ensemble des acteurs de la protection civile en France**, afin d'en dresser un **état des lieux**, d'identifier les problématiques émergentes, et de **dégager des pistes de réponses** à ces enjeux de la sécurité civile de demain.

Ceux-ci ne manquent pas : l'amplification des **risques liés au dérèglement climatique** et en particulier du risque incendie, la nécessaire adaptation aux **mutations technologiques**, mais aussi aux **évolutions juridiques et administratives** susceptibles de fragiliser le modèle français de sécurité civile, et, bien entendu, la **consolidation de la culture du risque**. Les auditions ont également illustré une nouvelle fois le **grand sens de l'engagement, le dévouement et l'esprit d'innovation** rencontrés dans l'ensemble du secteur de la protection civile.

Au terme de ces travaux menés sous la direction de la **sénatrice du Var Françoise Dumont** et avec l'assistance du préfet Pierre Monzani, le groupe de travail a présenté **vingt-huit préconisations embrassant l'ensemble du spectre des questionnements sur l'avenir de la sécurité civile en France**. Une attention particulière fut cependant portée aux **volets relatifs à l'innovation et au développement d'une culture de risque à tous les niveaux**, sans pour autant négliger les problématiques d'actualité, qu'elles soient financières ou relatives à l'application de la directive sur le temps de travail.

Ces recommandations ont vocation à constituer autant de pistes d'action dépassant souvent le seul plan législatif, participant ainsi aux efforts de réflexion actuels sur l'avenir du modèle français de sécurité civile.

Parmi ces préconisations figurent :

➤ Un **pilotage politique renforcé de la sécurité civile**, rendu indispensable par la spécificité et multiplicité des enjeux rencontrés, **via un ministère délégué à la protection civile**.

Sans que cela implique la rupture des liens anciens et utiles de la sécurité civile avec le ministère de l'intérieur, un tel ministre constituerait une **force d'impulsion et un relais tant au niveau national qu'europpéen** – notamment sur la question de l'application des normes européennes en matière de temps de travail aux sapeurs-pompiers volontaires.

➤ La mise en place d'une **politique industrielle nationale et européenne de la sécurité civile, en particulier au bénéfice de la composante aérienne de cette dernière**. La flotte

actuelle, malgré des acquisitions récentes et futures, est à la fois vieillissante, lourdement sollicitée et dépendante d'un nombre restreint de fournisseurs étrangers aux capacités de production elles-mêmes limitées.

Plutôt qu'un état de fait à subir, **les membres du groupe de travail estiment qu'il y a ici une opportunité de tirer parti du savoir-faire industriel français et européen pour faire émerger une offre alternative**, adaptée à nos besoins et génératrice de retombées économiques bénéfiques.

Ce projet, nécessairement à mener au long terme, pourrait être piloté en lien étroit avec les avionneurs par un nouveau pôle « **innovation, stratégie et commande publique** » **dédié au sein de la DGSCGC**. Un tel pôle **ne se limiterait par ailleurs pas à l'aviation et aux autres initiatives technologiques d'envergure nationale**, mais pourrait aussi apporter un soutien aux projets innovants portés localement.

➤ **La constitution d'une cellule « financements européens » au sein de la DGSCGC**, destinée à appuyer les SDIS dans l'accès aux subventions européennes. En effet, les membres du groupe de travail ont constaté durant leurs auditions l'existence d'un nombre non-négligeable de dispositifs européens de soutien mobilisables pour la sécurité civile, en particulier en matière de subventionnement de projets de nature innovante ou environnementale, dont la complexité et la dispersion peuvent malheureusement trop souvent limiter l'accessibilité.

➤ **Une meilleure prise en compte de la sécurité civile dans l'édiction de normes**, en particulier environnementales. Une première étape de ce chantier juridiquement complexe serait de **systematiser l'évaluation de l'impact en matière de protection civile dans les études d'impact des lois**.

➤ **La facilitation de la diffusion de la culture du risque et de la sécurité civile**. A cet égard, le groupe de travail propose un ensemble de mesures, allant du **renforcement de l'effort de sensibilisation des collégiens et lycéens** à la propagation de la culture de la sécurité civile au sein de la haute fonction publique d'État par le biais d'une **mobilité facilitée des cadres de conception et de direction des sapeurs-pompiers professionnels**.

Liste des recommandations

Recommandation n° 1 :

Établir un ministère délégué à la protection civile au sein du ministère de l'Intérieur, qui assurera un pilotage politique spécifique aux problématiques de sécurité civile et de gestion de crise.

Recommandation n° 2 :

Renforcer la présence et les initiatives françaises au sein des instances internationales de coopération en matière de sécurité civile et adopter un rôle moteur dans la définition des réponses aux crises de demain. Une attention toute particulière devra être apportée au dialogue avec les instances européennes en vue de la préservation du modèle français de sécurité civile basé sur le volontariat.

Recommandation n° 3 :

Constituer au sein des comités départementaux de sécurité un état-major départemental de sécurité et de la protection civile. Cette formation réduite et permanente rassemblerait le préfet, les représentants des administrations de l'État directement concernées par la sécurité civile, ainsi que ceux du SDIS départemental. Elle pourrait également associer à ses travaux les représentants des associations agréées de sécurité civile, tout particulièrement en période de crise.

Cette formation plus agile pourrait être réunie plus régulièrement dans le cadre de démarches de prévention et de préparation aux risques. En cas de crise concernant le domaine de la sécurité civile, l'état-major se confondrait avec le centre opérationnel départemental.

Recommandation n° 4 :

Entamer des travaux de fond sur la conciliation dans les textes de la préservation de l'environnement et de la garantie de protection de la vie humaine.

Systématiser la prise en compte de la sécurité civile dans les études d'impact des lois, et tout particulièrement l'articulation entre questions environnementales et protection civile.

Recommandation n° 5 :

Transférer à la fonction publique d'État le cadre d'emplois de conception et de direction des sapeurs-pompiers professionnels, tout en préservant la nature particulière du lien de ces personnels avec l'autorité territoriale et préfectorale.

Recommandation n° 6 :

Encourager la mobilité des fonctionnaires appartenant au cadre d'emplois de conception et de direction des sapeurs-pompiers professionnels au sein des services de l'État, afin d'irriguer ces derniers de perspectives et d'expertises issues du monde de la sécurité civile.

Recommandation n° 7 :

Encourager l'accueil et l'envoi de personnels dans le cadre de la mobilité internationale des professionnels de la sécurité civile, en offrant au niveau des instances nationales un appui technique aux services d'accueil, et en développant la participation à des dispositifs européens tels que le réseau européen de connaissances en matière de protection civile.

Recommandation n° 8 :

Engager une réflexion sur l'élargissement des conditions d'attribution des décorations au bénéfice des personnels de la sécurité civile, et rationaliser et élargir la délivrance des médailles pour acte de courage et de dévouement. Le cas échéant, envisager qu'un contingent des décorations nationales soit réservé aux métiers de la sécurité et forces de sécurité de terrain.

Accorder une attention toute particulière lors de la constitution des listes de nomination afin d'assurer une juste reconnaissance des mérites des agents de terrain.

Recommandation n° 9 :

Mettre au point une véritable politique industrielle nationale et européenne de la sécurité civile dans le domaine aérien, portée au sein de la DGSCGC par un pôle « innovation, stratégie et commande publique », afin de permettre l'émergence d'une offre française et européenne susceptible de répondre aux besoins de la lutte aérienne contre le feu ainsi que de limiter la dépendance à l'égard d'un nombre limité d'acteurs extérieurs.

Recommandation n° 10 :

Continuer d'encourager les mutualisations de commandes entre les SDIS, et leur permettre de solliciter à cette fin un appui technique et juridique du pôle « innovation, stratégie et commande publique ».

Recommandation n° 11 :

Constituer une cellule « fonds européens » au sein de la DGSCGC, dotée de moyens humains spécialisés, afin d'assister les SDIS dans leurs démarches d'accès aux fonds européens.

Recommandation n° 12 :

Sécuriser les financements des SDIS en affectant une part de la taxe de séjour au financement des SDIS et en rénovant en profondeur la clé de répartition de la taxe sur les conventions d'assurance (TSCA) afin de limiter l'asymétrie du niveau des recettes entre les départements.

Recommandation n° 13 :

Garantir dans le cadre de la négociation européenne autour de la refonte de la directive sur la taxation de l'énergie le maintien des interventions des véhicules des services d'incendie et de secours dans le champ des activités pouvant donner lieu à réduction de la taxation de l'énergie.

Recommandation n° 14 :

Pérenniser le dispositif de réduction des cotisations sociales patronales pour les entreprises employant des sapeurs-pompiers volontaires, le cas échéant en procédant aux ajustements et approfondissements opportuns que son évaluation identifierait.

Recommandation n° 15 :

Mieux synchroniser entre les SDIS la reconnaissance des compétences extérieures aux référentiels nationaux et faciliter leur portabilité, le cas échéant en lien avec l'ENSOSP.

Recommandation n° 16 :

Évaluer les initiatives locales en faveur de l'accès des femmes aux métiers de la sécurité civile. Prévoir la mise au point par la DGSCGC et les SDIS engagés sur le sujet d'un guide des meilleures pratiques.

Recommandation n° 17 :

Réduire l'exposition des SDIS aux risques juridiques engendrés par l'application de la directive européenne relative au temps de travail.

Recommandation n° 18 :

Accélérer le calendrier et l'évaluation des expérimentations mettant en place des plateformes communes de réception des appels d'urgence prévues à l'article 46 dans la loi « Matras ».

Recommandation n° 19 :

Effectuer une exploitation globale et croisée des résultats des expérimentations relatives aux plateformes d'appel d'urgence et de l'expérimentation du service d'accès aux soins. Prendre en compte la possibilité d'une future généralisation des plateformes communes dans la mise en place du cadre définitif du SAS.

Recommandation n° 20 :

Doter la DGSCGC d'un pôle « innovation, stratégie et commande publique » capable d'appréhender l'ensemble des thématiques relatives aux choix en matière de technologies et d'équipements, en lien étroit avec l'ENSOSP. Ce pôle serait également en contact avec les acteurs économiques de la sécurité civile sur les questions de normalisation.

Recommandation n° 21 :

Consolider le rôle de tête de réseau de la formation des sapeurs-pompiers de l'ENSOSP, en l'associant étroitement à la mise en place des référentiels nationaux et en développant un processus de labellisation des formations.

Recommandation n° 22 :

Développer le rôle de pôle innovant, d'étude et de prospective de l'ENSOSP, en l'associant étroitement aux travaux de l'IHEMI et à toute future politique industrielle en lien avec la sécurité civile.

Recommandation n° 23 :

Envisager une réforme du financement de l'ENSOSP destinée à lui assurer une plus grande pérennité et à le mettre en adéquation avec ses missions renforcées, en commençant par la remise du rapport prévu à l'article 28 de la loi « Matras ».

Recommandation n° 24 :

Améliorer la visibilité dans la communication publique des formations aux premiers secours sujettes à agrément et renforcer les efforts de formation aux premiers secours pour les élèves du secondaire.

Associer plus étroitement les associations agréées de sécurité civile aux organes départementaux concernés par les enjeux de la sécurité civile, en particulier dans le cadre de la réalisation des objectifs en matière de diffusion des formations aux premiers secours.

Recommandation n° 25 :

Prévoir une sensibilisation au rôle des associations agréées de sécurité civile pendant la formation des décideurs publics concernés par le domaine de la sécurité civile.

Recommandation n° 26 :

Renforcer l'effectivité du droit à la formation aux gestes qui sauvent des salariés des entreprises, dirigée de préférence vers les formations certifiées. Encourager la mutualisation de telles formations pour les PME et rétablir l'éligibilité des formations PSC1 et SST au CPF.

Recommandation n° 27 :

Prévoir une meilleure sensibilisation des élèves haut-fonctionnaires aux enjeux de la sécurité civile durant leur formation, en incitant à la réalisation de missions et stages dans des administrations et organismes concernés et en prévoyant un module d'enseignement dédié.

Recommandation n° 28 :

Favoriser l'articulation des différents dispositifs d'accompagnement de l'engagement des jeunes dans les missions relevant de la sécurité civile et développer l'offre d'options « Jeunes Sapeurs-pompier » dans les collèges et lycées.

Liste des personnes auditionnées

Administrations publiques et responsables politiques :

Direction générale de la sécurité civile et de la gestion de crise (DGSCGC) :

- M Alain THIRION, préfet, ancien directeur général de la sécurité civile et de la gestion de crise (2019-2023)
- M Alain PERRET, préfet, ancien directeur de la sécurité civile (2008-2011)
- M Michel SAPPIN, préfet, ancien directeur de la sécurité civile (1999-2004)

Acteurs publics de l'Union Européenne (UE) :

- M Michel BARNIER, ancien ministre, ancien commissaire européen
- Le Lieutenant-colonel Claire KOWALEWSKI, experte nationale à la Commission européenne, direction-générale ECHO, RescUE, Centre de crise de Bruxelles
- Mme Anne SANDER, députée européenne, première questeuse du parlement européen, conseillère régionale du Grand est

Représentants de l'Assemblée des Départements de France (ADF) :

- M André ACCARY, président du département de Saône-et-Loire, président de la commission «SDIS» de l'ADF
- Le colonel Jean-Baptiste ESTACHY, conseiller sécurité auprès de l'ADF
- Mme Marylène JOUVIEN, chargée pour l'ADF des relations avec le Parlement

Élus et responsables locaux :

- M Olivier RICHEFOU, président du Conseil départemental de la Mayenne, et Miléna MUNOZ, conseillère spéciale au Conseil départemental de la Mayenne
- Mme Brigitte BOCHATON, présidente du CASDIS de Savoie, maire de Jacob-Bellecombette, vice-présidente de l'agglomération du Grand Chambéry en charge des ressources humaines et de l'accueil des gens du voyage
- M Fabrice TERRIEN, directeur de SDIS de la Savoie
- Le contrôleur général François VALLIER, directeur du SDIS de la Moselle
- Mme Agnès GAY, directrice de cabinet, SDIS de la Moselle
- Mme Evelyne FIRTION, conseillère départementale de la Moselle et élue chargée de la féminisation

Organisations professionnelles et syndicats :

Fédération nationale des sapeurs-pompiers de France (FNSPF):

- Le contrôleur général Grégory ALLIONE, alors président de la Fédération nationale des sapeurs-pompiers de France (FNSPF)
- Le lieutenant-colonel Jean-Pierre BOSLAND, actuel président de la FNSPF, ainsi que les vice-présidents Norbert BERGINIAT, Éric FLORES, et Christophe MARCHAL

Association Nationale des Directeurs et directeurs adjoints des Services d'Incendie et de Secours (ANDSIS) :

- Le contrôleur général Louis-Marie DAOUDAL, premier vice-président
- Le Colonel Éric GROHIN, deuxième vice-président
- Le Colonel Jérôme PETITPOISSON, secrétaire général

Participants de la table ronde organisée avec les représentants des syndicats :

- M Sébastien BOUVIER, secrétaire fédéral en charge des SDIS, CFDT INTERCO
- MM Manuel COULLET, secrétaire général, Rémy CHABBOUH, membre du bureau national, SUD SDIS ainsi que Nicolas BRAZ, SUD SDIS 33
- MM Anthony CHAUVEAU, président, Ludovic GOBLET, vice-président et Mickaël BIBERON, secrétaire général, SPASDIS-CFTC
- M Frédéric MONCHY, président du Syndicat des Sapeurs-Pompiers Professionnels et des Personnels, Administratifs, Techniques et Spécialisés des SDIS de France
- MM Alain LARATTA, secrétaire général, Eddie NICOLAS, vice-président et Jean Baptiste DEPINOY, vice-président, Avenir Secours
- MM Mathieu FAURE et M Charles COSSE, UNSA SDIS de France.

SAMU – Urgences de France

- Dr Marc NOIZET, président
- Dr Henri DELELIS-FANIEN, SAMU 86
- Dr Yann PENVERNE, SAMU 44
- Mme Charlie TRISSE, déléguée générale

Associations agréées de sécurité civile

- MM Jérémy LAVERGNE, Philippe JOULAIN et le lieutenant-colonel Elsa MARTEL, respectivement président, secrétaire général et médecin référent de l'Association nationale des Premiers secours (ANPS)
- M Christophe LOGETTE, directeur du Centre de documentation de recherche et d'expérimentations sur les pollutions accidentelles des eaux (CEDRE)
- MM Alain RISSETTO et Florent VALLÉE, respectivement président et directeur délégué, Croix-Rouge Française
- MM Hervé BIDAULT de l'ISLE et François-Xavier VOLOT, respectivement secrétaire général et directeur des affaires générales de la Fédération nationale de protection civile (FNPC)
- MM Jean-François SERGENT et Éric PICAULT, respectivement président, secrétaire général

adjoint et responsable de la zone Paris-IDF, Fédération nationale des radioamateurs au service de la sécurité civile (FNRASEC)

- M Fabien DERENEMESNIL, secrétaire général, Fédération des Secouristes Français Croix Blanche
- M Loÿs de PAMPELONNE, directeur de cabinet et des affaires publiques, Ordre de Malte
- M Arnaud KURZENNE, inspecteur nageur sauveteur, Société Nationale des Secouristes en Mer, (SNSM)
- M Frédéric LEYBOLD, président de l'Association Française des Premiers Répondants (AFPR)
- M Paul DARDEL, président de l'Association «Bon Samaritain»

Acteurs des technologies :

- MM Pierre CASCIOLA et Yann BOUKOUYA, respectivement directeur et secrétaire général de l'Agence du numérique de la sécurité civile (ANSC)
- M Guillaume LAMBERT, préfet, directeur de l'ACMOSS et du programme Réseau Radio du Futur (RRF)
- Lieutenant-colonel Philippe MERESSE, directeur du pôle « nouvelles technologies » de l'Entente Valabre, commandant Marjorie SAMPSONI, chargée de projet Panoptès, chargée de projet européen WUITIPS

Acteurs économiques :

- M Jean DE LA RICHERIE, directeur des grands comptes, Airbus
- M Bruno GIORGIANNI, Directeur des affaires publiques et sûreté et directeur de cabinet du président directeur général et M Bertrand LEPOUTRE, directeur de programmes avions de mission, Dassault Aviation
- MM Régis COUSIN et Jérôme KOENIG, respectivement président et délégué général de la Fédération française des métiers de l'incendie (FFMI)
- M. Thibault REFFAY et Julien FISCHER, respectivement président et trésorier de l'association ATRAKSIS
- M Ruben HALLALI, président de la société HD Rain, docteur en Météorologie et Mme Camilla AUVRAY, directrice du développement
- M Pierre CARLOTTI, Fondateur, Conseiller opérationnel de la SAS ARIA Firefighting
- M Pascal SAUBION, Directeur Commercial Secteur Public Orange Business, Direction des Grands Comptes ; Mme Claire CHALVIDANT, de la direction des affaires publiques d'Orange ; M Michel REZK, initiateur du projet Christel

Introduction

Si les **incendies de Gironde de l'été 2022** ont justement marqué les esprits en replaçant les risques liés au feu au centre du débat public, ils ne constituaient en réalité qu'**une fraction des incendies de ce type ayant frappé simultanément la France durant cette période**. En outre, la recrudescence des sollicitations pour la mission centrale des pompiers qu'est la lutte contre le feu n'intervient malheureusement pas non plus de manière isolée, mais se combine à d'autres difficultés, liées à la **charge croissante des interventions de secours aux personnes**. Enfin, l'émergence de risques nouveaux nés du changement climatique rend déjà indispensables la **poursuite et l'amplification des efforts d'adaptation des forces, des matériels et des doctrines des services de protection civile**.

Le Sénat a d'ores et déjà entamé une démarche dans ce sens par le biais des travaux de la **mission d'information « mégafeux »**, puis en déposant la **proposition de loi visant à renforcer la prévention et la lutte contre l'intensification et l'extension du risque incendie**, loi promulguée depuis lors.

En constituant à la fin de l'année 2022 un **groupe de travail dédié, les sénateurs du groupe LR ont choisi de s'inscrire dans le prolongement de cette démarche**, afin de dresser un état des lieux de l'ensemble des problématiques concernant la sécurité civile, d'étudier les pistes et voies de progrès possibles et de formuler des propositions. Pendant un an et demi, sous la direction de la sénatrice du Var Françoise Dumont et avec l'assistance du préfet Pierre Monzani, le groupe a auditionné des responsables actuels et passés des administrations, des représentants des sapeurs-pompiers, du SAMU, des élus locaux et européens, mais aussi les associations agréées de sécurité civile et les acteurs du monde économique du secteur, tout particulièrement de l'industrie aéronautique. Les retours du terrain ainsi collectés ont fourni aux sénateurs de précieuses informations sur l'état et les perspectives de la sécurité civile dans notre pays, et permis de dégager des axes de réforme.

Il ne s'agit évidemment pas de proposer un **grand soir de la protection civile**, car la volonté des membres du groupe de travail est de préserver un modèle français dont la qualité est internationalement reconnue. Mais bien plutôt il est question de **réfléchir aux adaptations nécessaires pour faire face à ces défis**. En outre, la nature multiforme des problématiques auxquelles est confrontée la protection civile en 2024 exclut d'emblée qu'une réponse globale soit purement voire même principalement législative : pour cette raison, les **conclusions des travaux des sénateurs ne constituent pas l'exposé des motifs d'une proposition de loi, mais bien une réflexion sur un ensemble de suggestions plus larges**, allant du niveau européen au niveau réglementaire et organisationnel. Celles-ci passent par la **renovation et le renforcement des cadres institutionnels et juridiques de la sécurité civile**, mais aussi et surtout par une **nouvelle approche des moyens financiers, techniques et, *in fine*, humains** nécessaires pour lui permettre d'assurer son cœur de mission : la protection des populations.

Les sénateurs membres du groupe de travail sont Pascal Allizard, Jean-Claude Anglars, Jean Bacci, Bruno Belin, Nadine Bellurot, Catherine Belrhiti, Martine Berthet, Christine Bonfanti-Dossat, Alexandra Brochio-Fontimp, Toine Bourrat, Valérie Boyer, Laurent Burgoa, Marie-Christine Chauvin, Catherine Di Folco, François Dumont, Gilbert Favreau, Daniel Gremillet, Pascale Gruny, Jean-François Husson, Corinne Imbert, Else Joseph, Christian Klinger, Daniel Laurent, Stéphane Le Rudulier, Cyril Pellevat, Annick Petrus, Marie-Pierre Richer, Elsa Schalck, Anne Ventalon, Cédric Vial et Jean-Pierre Vogel. Ils furent assistés dans leurs travaux et la rédaction du rapport par le préfet Pierre Monzani, Alexandre Binder et Christine Messias.

I - LA PROTECTION CIVILE : UNE PRIORITÉ NATIONALE À RÉAFFIRMER

A) Une architecture institutionnelle et juridique à la hauteur des enjeux de la sécurité civile au XXI^e siècle

A-1 – Revigorer l'architecture institutionnelle afin d'assurer un pilotage national renouvelé de la sécurité civile et une capacité d'action renforcée à l'échelon international

➤ *La nécessité d'un pilotage politique renforcé de la sécurité civile*

Le pilotage national de la sécurité civile en France est assuré par la **direction générale de la sécurité civile et de la gestion de crise (DGSCGC)**, rattachée au Ministère de l'Intérieur. Sa qualité de direction générale est elle-même relativement récente, cette administration n'ayant été avant le décret du 23 août 2011 qu'une « simple » direction. Bien que cette évolution lui assure désormais une position formellement équivalente à celle des directions générales de la police nationale et de la gendarmerie nationale, le groupe de travail considère cependant que **cela n'a pas suffi à doter dans les faits la sécurité civile de structures de prise de décision à l'échelon national suffisamment vigoureuses**. Il dresse ce constat malgré l'action volontariste des directeurs généraux successifs depuis 2011, dont ils saluent l'engagement à la tête de ces services.

Pourtant, la **sécurité civile présente d'importantes spécificités par rapport aux autres services de protection des populations**, comme la prévalence parmi ses missions des menaces naturelles et accidentelles, le recours combiné à certains services et moyens techniques distincts et hautement spécialisés, le rôle central du volontariat, ou encore une action et un financement essentiellement portés à l'échelon territorial. Il résulte de cela que **ses modalités de pilotage ne peuvent pas se confondre avec celles des autres services régaliens du ministère**. Une gestion attentive est indispensable. Or, malgré l'engagement individuel des différents ministres de l'Intérieur, **elle n'a pas pu être pleinement assurée au sein d'un ministère aussi diversifié**.

C'est pour ces raisons que **de nombreux pays ont privilégié la voie d'une structure nationale séparée consacrée à tout ou partie de la sécurité civile** : ministère de la protection civile en Grèce, divers ministères des situations d'urgence dans plusieurs pays d'ex-URSS, secrétariat d'État au Portugal, ou encore une agence fédérale des situations d'urgence (« FEMA ») sous le ministère de la sécurité intérieure aux États-Unis et département de la protection civile sous le Président du Conseil des Ministres en Italie.

Si l'exemple de nos voisins peut être source d'inspiration et de réflexions, **il n'est évidemment pas question de rompre les liens historiques et concrets existants entre les tâches propres à la protection civile et les autres missions assurées par le ministère de l'intérieur en France**, car ils sont une source d'agilité et de robustesse supplémentaire pour les services. Les membres du groupe

de travail ont cependant pu constater durant leurs travaux qu'il existait pour la sécurité civile **un réel besoin d'un pilotage politique qui soit à la fois spécifique, transversal et interministériel**. Ce pilotage permettrait de **donner une voix plus forte aux problématiques de sécurité civile à l'échelon institutionnel** et de rendre ces structures plus pro-actives en renforçant les liens avec les administrations de la santé, de l'économie ou des relations étrangères. Il en résulterait à la fois une meilleure prise en compte des problématiques de sécurité civile au niveau national, mais aussi l'émergence de synergies entre les services de l'État, permettant de répondre pleinement aux enjeux plus complexes et interdépendants de la gestion de crise.

Par conséquent, **le groupe de travail recommande la mise en place d'un ministère délégué à la protection civile**, placé auprès du ministre de l'intérieur et à même d'assurer un portage politique centré sur ces problématiques, complémentaire de celui, plus général, du ministre de l'intérieur.

➤ *Un investissement sur la scène internationale indispensable pour conforter la sécurité civile française*

En outre, au-delà des enjeux liés à la conduite d'une politique de la sécurité civile sur le plan national, **il paraît également tout particulièrement opportun que ce ministre délégué mène un travail actif au sein des instances internationales de coopération en matière de sécurité civile**, en lien étroit avec le Ministère de l'Europe et des Affaires étrangères. Une telle approche est non seulement rendue indispensable par la nature transnationale de nombreuses crises potentielles, mais aussi par la nécessité de renforcer l'implication française parfois inégale ou insuffisamment ciblée au sein des forums internationaux où se définissent les réponses collectives à ces menaces. Concrètement, cela passerait par **un investissement français plus vigoureux dans les structures de l'Union Européenne en matière de sécurité civile**, sans exclure d'autres partenariats éventuels, comme par exemple au sein de l'Union pour la Méditerranée.

En outre, le volet européen de cette question présente certains enjeux particuliers dépassant la simple question des risques et des réponses à leurs apporter : ils concernent **l'organisation des services de protection civile des États membres, qui est soumise au cadre général du droit européen**. À cet égard, la jurisprudence de 2018 de la Cour de Justice de l'Union Européenne « Matzak »¹ a suscité des inquiétudes importantes au regard d'un **risque de requalification en « travailleur » du sapeur-pompier volontaire** qui engendrerait des conséquences juridiques et in fine financières considérables². Les services de la DGSCGC ont déjà ouvert un dialogue sur le sujet avec les instances européennes. Mais malgré des communications se voulant rassurantes de la Commission européenne³, il ne pourra probablement pas être fait l'économie d'un investissement politique important et durable à l'échelon européen afin d'**obtenir par la modification des textes la garantie de la préservation du modèle français du volontariat en matière de sécurité civile**.

Enfin, un regain d'engagement international de la France sur ces thématiques **pourrait également se révéler bénéfique pour les filières économiques françaises liées aux fournisseurs de matériel et de services de la protection civile**, pour lesquelles existent des enjeux en matière de normes techniques et d'accompagnement du développement à l'international.

1 Arrêt n° C-518/15 du 21 février 2018 CJUE, *Ville de Nivelles (Belgique) /Rudy Matzak*.

2 Cour des comptes, *Les personnels des services départementaux d'incendie et de secours (SDIS) et de la sécurité civile, des défis à relever, des perspectives à redéfinir*, mars 2019.

3 DGSCGC, Rapport d'activité annuel, 2020.

Recommandation n°1 :

Établir un ministère délégué à la protection civile au sein du ministère de l'Intérieur, qui assurera un pilotage politique spécifique aux problématiques de sécurité civile et de gestion de crise.

Recommandation n°2 :

Renforcer la présence et les initiatives françaises au sein des instances internationales de coopération en matière de sécurité civile et adopter un rôle moteur dans la définition des réponses aux crises de demain. Une attention toute particulière devra être apportée au dialogue avec les instances européennes en vue de la préservation du modèle français de sécurité civile basé sur le volontariat.

A-2 – Constituer un état-major de sécurité et de la protection civile auprès du préfet

Les **comités départementaux de sécurité actuels**, définis aux articles D122-56 à D122-58 du code de la sécurité intérieure, rassemblent autour du préfet les représentants des principales autorités locales : police, gendarmerie, éducation, douanes, autorité militaire, finances publiques et services d'incendie et de secours. Ces **réunions visent en particulier à définir la politique de sécurité du département et de renforcer les liens et la coopération inter-services**. Elles s'espacent cependant assez largement dans le temps, le travail se faisant dans des réunions hebdomadaires de sécurité en comité restreint autour du préfet, qui couvrent un spectre de problématiques dépassant la protection civile pour concerner principalement des sujets de sécurité publique et sont surtout destinées à la fixation d'orientations.

Il manque donc à ces structures une dimension opérationnelle permettant d'en faire des organes s'inscrivant dans le temps court de la réponse des autorités préfectorales à des menaces immédiates. Par contraste, pour ce qui concerne le versant administratif, le préfet peut compter sur le service interministériel de défense et de protection civile (SID-PC), le préfet de zone assurant la coordination en cas de crise zonale⁴. En outre, le préfet active un centre opérationnel départemental (COD) en période de crise, qui rassemble autour de lui les parties prenantes à la réponse à une crise spécifique.

Or, le périmètre géographique et administratif de base de l'action des SDIS demeurant le département, **la constitution d'une instance de coordination à la fois pérenne, ciblée sur la sécurité civile et à visée immédiatement opérationnelle pourrait faciliter la prise de décision avant, pendant et après une crise**. Elle permettrait également de réunir les conditions d'une coopération plus étroite des SDIS avec les services de l'État dans le département.

En outre, afin de compléter sa capacité opérationnelle et en s'inspirant des pratiques des COD, **il serait opportun d'ouvrir les portes de cet état-major rapproché aux associations agréées de sécurité civile (AASC)** participant directement à la préparation et à la résolution de crises, permettant par-là de mieux coordonner l'ensemble des moyens disponibles.

4 Article R122-16 du code de la sécurité intérieure.

Recommandation n° 3 :

Constituer au sein des comités départementaux de sécurité un état-major départemental de sécurité et de la protection civile. Cette formation réduite et permanente rassemblerait le préfet, les représentants des administrations de l'État directement concernées par la sécurité civile, ainsi que ceux du SDIS départemental. Elle pourrait également associer à ses travaux les représentants des associations agréées de sécurité civile, tout particulièrement en période de crise.

Cette formation plus agile pourrait être réunie plus régulièrement dans le cadre de démarches de prévention et de préparation aux risques. En cas de crise concernant le domaine de la sécurité civile, l'état-major se confondrait avec le centre opérationnel départemental.

A-3 – Mieux concilier préservation de l'environnement et protection de la vie humaine

La **protection de la vie et la protection de l'environnement constituent deux priorités nationales traduites dans l'ensemble de la législation et en particulier dans les textes du bloc de constitutionnalité**. En outre, le souci du législateur national et européen de régulièrement renforcer les garanties associées à ces priorités ainsi que les décisions des juges s'appuyant sur ces textes contribuent à continuellement les étayer.

Cependant, il peut arriver que ces principes aux implications complexes entrent, si ce n'est en conflit l'un avec l'autre, du moins **se trouvent mis en concurrence du fait d'une articulation insuffisamment claire de leurs effets** – par exemple dans le domaine de la prévention en matière de protection civile. Il peut en être ainsi dans le domaine du débroussaillage et de l'entretien des zones boisées, où l'existence d'injonctions contradictoires entre préservation des espaces naturels boisés et la protection contre l'incendie est susceptible de nuire à la sécurité publique.

Les **difficultés potentielles à cet égard sont encore accentuées par l'intervention croissante du droit européen dans le domaine environnemental**. Par exemple, c'est ainsi que la fixation d'indicateurs et d'objectifs en matière de présence de bois mort sur pied et au sol dans les écosystèmes forestiers, prévue dans la proposition de règlement relatif à la restauration de la nature⁵ dont l'examen devant les instances de l'Union est en cours, pourrait avoir des répercussions sur la vitesse de propagation du feu dans certains environnements forestiers particulièrement vulnérables, en particulier du pourtour méditerranéen.

Pour autant, les normes environnementales et de sécurité ne sont pas nécessairement contradictoires, même si leur mauvaise articulation peut être source d'ambiguïtés nuisibles. Au contraire, **la préservation d'un environnement sain, l'anticipation des effets du dérèglement climatique et la maîtrise des risques environnementaux sont autant de tâches indispensables à la protection de la vie humaine**. Pour cette raison, les acteurs de la protection civile sont d'ores et déjà parties prenantes de toutes ces missions et même souvent au premier rang pour constater leur nécessité.

5 Article 10 de la Proposition de règlement du Parlement et du Conseil relatif à la restauration de la nature, COM(2022) 304 final, 2022/ 0195(COD) du 22 juin 2022.

Les membres du groupe de travail estiment qu'il **faut continuer à les épauler dans ce rôle, mais aussi s'assurer de la clarté des normes applicables et de leur cohérence avec le pilier central de la sécurité civile, à savoir la protection de la vie humaine.**

Ce choix de clarté est un choix nécessairement politique et impliquera sans doute de faire évoluer les textes, y compris la Charte de l'Environnement de 2004, ce que le Sénat avait déjà proposé sur un sujet connexe en 2014⁶. Cependant, la multiplicité des enjeux juridiques, politiques et économiques qu'impliqueraient de tels changements dépasse largement le seul périmètre d'étude que s'est fixé le groupe de travail, aussi n'a-t-il pas souhaité formuler de propositions spécifiques à cet égard à ce stade. Ses membres **expriment toutefois le vœu que soit entamée une réflexion approfondie sur le sujet, permettant d'assurer la bonne prise en compte des questions de protection civile dans la mise en place des régulations environnementales futures.**

De manière plus immédiate, l'anticipation de ces enjeux pourrait commencer par passer par une **attention particulière accordée aux thématiques de sécurité civile dans la composante environnementale des études d'impact législatives.** Ces dernières constituent un outil au service des politiques publiques qui demeure malheureusement encore trop peu exploité et mérite de gagner en substance. Les questions environnementales et de sécurité civile, par leurs natures transversales et la densité de leurs enjeux partagés, se prêtent tout particulièrement à un tel approfondissement.

Recommandation n° 4 :

Entamer des travaux de fond sur la conciliation dans les textes de la préservation de l'environnement et de la garantie de protection de la vie humaine.

Systematiser la prise en compte de la sécurité civile dans les études d'impact des lois, et tout particulièrement l'articulation entre questions environnementales et protection civile.

6 Proposition de loi constitutionnelle visant à modifier la Charte de l'environnement pour préciser la portée du principe de précaution, déposée le 3 décembre 2013 et adoptée par le Sénat le 27 mai 2014.

B) Une gestion des ressources humaines assurant une reconnaissance appropriée de l'engagement des personnels

B-1 – Mieux diffuser les meilleures pratiques en matière de sécurité civile en développant les opportunités de mobilité pour les personnels

➤ *Mieux intégrer la sécurité civile dans la haute fonction publique et ouvrir de nouveaux horizons aux carrières des cadres supérieurs des sapeurs-pompiers*

Le **cadre d'emplois de conception et de direction des sapeurs-pompiers professionnels** correspond aux grades de colonel hors classe et contrôleur général et s'apparente aux fonctionnaires de catégorie dite « A+ ». Recrutés par un concours interne ou examen professionnel puis formés au sein de l'ENSOSP, ces fonctionnaires sont inscrits sur une liste d'aptitude et nommés par décision conjointe du ministre et du président du conseil d'administration du SDIS. Ils ont en particulier vocation à remplir les emplois supérieurs de direction au sein des SDIS⁷.

Ce cadre se rattache, comme le reste des cadres des sapeurs-pompiers professionnels non-militaires – donc à l'exception de la brigade de sapeurs-pompiers de Paris et du bataillon de marins-pompiers de Marseille – à la **fonction publique territoriale**, à la différence de ces autres services chargés d'assurer la sécurité publique que sont la police nationale et la gendarmerie nationale, dont les fonctionnaires et les militaires sont des personnels de l'État.

Bien que l'appartenance des cadres supérieurs des sapeurs-pompiers à la fonction publique territoriale présente une indéniable cohérence avec le rattachement des autres cadres des SDIS, elle n'est cependant **pas dénuée d'effet sur le déroulement des carrières des personnels en question, et, par ricochet, sur l'audibilité de la parole et de l'expérience de terrain en matière de sécurité civile à l'échelon national** de la haute fonction publique en général, et au niveau du ministère de tutelle en particulier.

Afin de mieux irriguer les administrations publiques centrales de ce savoir-faire et de ces expériences, comme c'est déjà le cas pour les cadres de la police nationale et de la gendarmerie nationale, il est par conséquent proposé d'**étatiser le cadre d'emplois de conception et de direction des sapeurs-pompiers professionnels et de consolider les perspectives des carrières sommitales**. Un tel rattachement ne serait par ailleurs pas entièrement dépourvu de liens avec les pratiques actuelles, la nomination de ces fonctionnaires se faisant d'ores et déjà par décision conjointe du ministre et du président du conseil d'administration du SDIS⁸. Par ailleurs, afin de conserver cette position particulière des personnels de direction des SDIS, cette évolution statutaire serait sans incidence sur les emplois fonctionnels destinés à être abondés à partir du nouveau corps.

Enfin, afin de tirer pleinement bénéfice de cette réforme, elle devra **être associée à une action volontariste des ministères**, en premier lieu du ministère de l'intérieur, afin d'**ouvrir**

7 Décret n°2016-2003 du 30 décembre 2016 relatif à l'emploi de directeur départemental et de directeur départemental adjoint des services d'incendie et de secours.

8 Article R1424-21 du code général des collectivités territoriales.

les perspectives de carrière de ces fonctionnaires, tant au sein de la direction générale de la sécurité civile et de la gestion de crise que dans d'autres services. Pleinement cohérente avec la diversification des profils de la haute fonction publique engagée depuis plusieurs années, cette évolution permettra de **les irriguer en expertises issues du domaine de la sécurité civile et doter la haute administration de perspectives et sensibilités jusqu'ici peu représentées.**

- *Encourager le développement des opportunités de mobilité internationale de courte durée, en particulier à l'échelle européenne*

La coopération internationale en matière de sécurité civile, par-delà ses aspects strictement institutionnels, prend également la forme de visites ponctuelles, de séminaires, voyages d'études et autres initiatives transfrontalières, le plus souvent portées par les acteurs locaux et les associations professionnelles, mais aussi par l'ENSOSP dans le cadre de ses missions statutaires.

Prolongeant les démarches de formation classiques, **ces échanges sont l'occasion pour les participants d'acquérir des compétences et des perspectives nouvelles** en lien avec les missions de la sécurité civile en observant l'activité de leurs homologues d'autres pays. En outre, la mobilité des sapeurs-pompiers et autres personnels permet **d'habituer ceux-ci à travailler au contact et en collaboration avec ces mêmes homologues**, facilitant en amont leur déploiement hors des frontières ou l'accueil d'unités étrangères lors d'opérations communes, par exemple dans le cadre du mécanisme de protection civile de l'Union européenne. Enfin, cette mobilité **permet également de partager les pratiques et expériences françaises à l'international**, contribuant au rayonnement du modèle français de sécurité civile.

Les membres du groupe de travail estiment que ces démarches, véritables « Erasmus » de la sécurité civile, constituent un atout considérable dont **il convient d'encourager le développement.** Cet encouragement ne doit pas se faire de manière excessivement centralisatrice et au prix de la **diversité des initiatives et des contacts de terrain**, mais intervenir en complément et en cohérence avec l'existant. L'ENSOSP et la DGSCGC pourraient ainsi **mettre à profit leurs contacts actuels et servir d'interfaces entre les SDIS demandeurs et d'éventuels partenaires internationaux**, ainsi que de **pourvoyeurs d'un soutien technique et juridique** simplifiant l'intégration des personnels accueillis ou envoyés.

Les sénateurs membres du groupe de travail appellent également à **un renforcement de la participation française au réseau européen de connaissances en matière de protection civile établi en 2019⁹**, qui est susceptible de constituer un outil précieux de diffusion des meilleures pratiques dans le domaine, y compris au-delà du seul cercle des sapeurs-pompiers.

9 Décision (UE) 2019/420 du Parlement européen et du Conseil du 13 mars 2019 modifiant la décision n° 1313/2013/UE relative au mécanisme de protection civile de l'Union.

Recommandation n° 5 :

Transférer à la fonction publique d'État le cadre d'emplois de conception et de direction des sapeurs-pompiers professionnels, tout en préservant la nature particulière du lien de ces personnels avec l'autorité territoriale et préfectorale.

Recommandation n° 6 :

Encourager la mobilité des fonctionnaires appartenant au cadre d'emplois de conception et de direction des sapeurs-pompiers professionnels au sein des services de l'État, afin d'irriguer ces derniers de perspectives et d'expertises issues du monde de la sécurité civile.

Recommandation n° 7 :

Encourager l'accueil et l'envoi de personnels dans le cadre de la mobilité internationale des professionnels de la sécurité civile, en offrant au niveau des instances nationales un appui technique aux services d'accueil, et en développant la participation à des dispositifs européens tels que le réseau européen de connaissances en matière de protection civile.

B-2 – Assurer une reconnaissance appropriée de l'engagement des acteurs de la sécurité civile dans le domaine des décorations.

L'engagement individuel des acteurs de terrain constitue l'un des piliers du modèle français de sécurité civile. Leur abnégation, leur courage face au danger et leur sens du service ne sont en rien inférieurs à ceux des hommes et femmes ayant choisi d'exercer le métier des armes, ou des fonctionnaires participant à la protection de la sécurité publique. Or, les militaires et agents des forces de l'ordre peuvent de longue date bénéficier d'un certain nombre de décorations et diplômes comme autant de marques spécifiques de reconnaissance de leur engagement et de gratitude de la République. Par contraste, bien que les médailles d'honneur des sapeurs-pompiers existent depuis le début du XX^e siècle, **la sécurité civile a longtemps accusé un retard à l'égard des services précités dans la délivrance des décorations et autres marques de reconnaissance.**

Ce retard a commencé à être comblé durant les dernières années, d'abord par la création de la médaille de la sécurité intérieure par le décret n°2012-424 du 28 mars 2012, puis par la création dans la loi « Matras »¹⁰ de 2021 de la mention « *Mort pour le service de la République* ». Mais malgré cela, beaucoup de travail reste à faire et certains personnels de la sécurité civile expriment toujours un sentiment d'inadéquation de la reconnaissance de leur engagement.

Le groupe de travail considère qu'il serait par conséquent opportun de renforcer les efforts de reconnaissance honorifique et symbolique, tant des sapeurs-pompiers que des membres d'associations agréées de sécurité civile.

10 Loi n°2021-1520 du 25 novembre 2021 visant à consolider notre modèle de sécurité civile et valoriser le volontariat des sapeurs-pompiers et les sapeurs-pompiers professionnels, ci-après désignée comme loi « Matras ».

Pour autant, la création de nouvelles décorations ne semble pas tant nécessaire que l'assurance d'une attention particulière accordée à la reconnaissance de l'engagement des sapeurs-pompiers et autres acteurs de la sécurité civile dans la délivrance des décorations existantes. Bien plus, il serait utile de réfléchir à la mise en place de critères d'attribution permettant de **garantir la délivrance aux personnels de terrain de gages de reconnaissance** à hauteur de leur rôle dans les missions de protection de la population et des mérites individuels révélés dans l'exercice de celles-ci, le cas échéant en s'inspirant de l'exemple des pratiques au sein des unités militaires exerçant des fonctions de sapeurs-pompiers à Paris et Marseille. Enfin, sur le plan national, **il pourrait être envisagé la constitution d'un contingent réservé aux métiers de la sécurité et de la protection des populations.**

Recommandation n° 8 :

Engager une réflexion sur l'élargissement des conditions d'attribution des décorations au bénéfice des personnels de la sécurité civile, et rationaliser et élargir la délivrance des médailles pour acte de courage et de dévouement¹¹. Le cas échéant, envisager qu'un contingent des décorations nationales soit réservé aux métiers de la sécurité et forces de sécurité de terrain. Accorder une attention toute particulière lors de la constitution des listes de nomination afin d'assurer une juste reconnaissance des mérites des agents de terrain.

11 Décret présidentiel du 16 novembre 1901 relatif aux récompenses honorifiques pour actes de courage et de dévouement.

II – LES MOYENS DE CONCRÉTISER UNE PRIORITÉ NATIONALE

A) Une ambition pour aujourd’hui : conforter les moyens existants

A-1 – Les moyens aériens et véhiculaires : en finir avec les mots

Si les sapeurs-pompiers constituent le corps et l’âme de la sécurité civile, **les moyens aériens et véhiculaires en sont le fer de lance**. Pourtant, **d’importantes incertitudes pèsent sur ceux-ci – et tout particulièrement sur la flotte aérienne**.

➤ *Une flotte substantielle mais vieillissante*

La flotte aérienne à voilure fixe de la sécurité civile dispose actuellement de 12 avions bombardiers d’eau lourds Canadair CL-415, renforcés de 8 Dash-8 multi-rôles et de 3 Beechcraft King 200 plus légers servant aux missions de guet et d’appui des personnels au sol. A l’exception notable des Dash-8 ayant récemment remplacé les Tracker et dont la moyenne d’âge est comparativement basse, **cette flotte est vieillissante**, facteur particulièrement critique en ce qui concerne ses moyens lourds emblématiques et centraux : en effet, **l’acquisition des douze « Canadairs » remonte à un quart de siècle¹²**, et l’avionneur canadien De Havilland Canada a depuis lors interrompu entièrement leur production, engendrant par ricochet une **raréfaction et un renchérissement des pièces détachées**.

A cette flotte nationale s’ajoute la présence sporadique de moyens départementaux, généralement composés d’hélicoptères et d’avions légers dotés d’une capacité limitée d’attaque du feu, mais dont le déploiement rapide et ciblé peut se révéler opportun pour repérer et traiter les départs de feu.

Si le vieillissement de la flotte nationale n’a pas pour l’instant endommagé la capacité de réponse des forces aériennes de la sécurité civile, il n’est pas moins **susceptible d’engendrer des dégradations capacitaires** à terme associées à de **forts coûts et temps d’entretien**, et *in fine*, **d’accroître les risques d’accidents**. En tout état de cause, **une érosion du taux de disponibilité opérationnelle des « Canadairs » est inévitable¹³**.

12 Plus exactement, un vieillissement moyen de 26 ans fin 2023. Source : Rapport budgétaire pour avis n°134 (2023-2024) de Mme Françoise Dumont, Commission des lois du Sénat, *Sécurité civile*, enregistré le 23 novembre 2023.

13 Rapport d’information n°739 (2018-2019) de M. Jean Pierre Vogel, Commission des finances du Sénat, déposé le 25 septembre 2019 et rapport d’information n°832 (2022-2023) de M Jean-Pierre Vogel, *sur la flotte d’aéronefs bombardiers d’eau de la sécurité civile*, Commission des finances du Sénat, déposé le 5 juillet 2023, sur lequel s’appuient en partie les données de cette section.

➤ *Une doctrine d'emploi des moyens aériens efficace mais exigeante*

En outre, dans le cadre de la doctrine française d'attaque massive des feux naissants, **ces multiples types d'avions remplissent des missions différentes, qui sont souvent complémentaires mais seulement imparfaitement substituables** : les « Canadairs » servent à rapidement saturer les sites d'incendies déclarés par la concentration des moyens de largage d'eau dotés d'un important « effet blast », fonction essentielle dans la lutte contre les feux complexes et mégafeux. Polyvalents, les Dash 8 sont employés dans des missions de « guet aérien armé » (GAAR) et d'attaque indirecte, associant identification des nouveaux foyers avec le largage d'eau et de retardant au-dessus et autour des feux naissants. Enfin, les avions de type Beechcraft, dépourvus de capacité d'emport notable, permettent surtout d'assurer une mission de coordination des opérations et d'investigation des sites.

Dans l'ensemble, **cette stratégie a fait ses preuves**, avec un taux d'incendies ne dépassant pas 5 hectares de 89,53%, **mais est également très exigeante à l'égard des hommes et du matériel**. Pour qu'elle soit efficace, ces moyens doivent être comparativement importants et en mesure d'être déployés rapidement et décisivement. Inversement, **il est à craindre qu'en cas de défaut de ces moyens, la sur-mobilisation des équipes et équipements existants atteindra tôt ou tard un niveau critique au-delà duquel l'efficacité de la doctrine d'attaque massive connaîtra une dégradation rapide**.

➤ *Un renouvellement de l'outil aérien indispensable mais mal engagé*

Or, **les perspectives en matière de risque incendie sont en hausse à l'échelle du territoire national**, comme l'ont illustré les feux de forêt de Gironde en 2022. Si de tels pics ponctuels peuvent encore être absorbés, le cas échéant via la mobilisation exceptionnelle et coûteuse de moyens de location ou en sollicitant l'appui d'autres pays européens, leur recrudescence et leur extension à de nouveaux périmètres géographiques **risquent inévitablement de confronter la flotte aérienne nationale à ses limites quantitatives et qualitatives**. De même, les facteurs engendrant une recrudescence des risques en France sont également présents chez nos voisins : la sollicitation d'un soutien européen en période de crise n'est donc qu'une solution imparfaite, vulnérable à la concomitance de multiples épisodes de feu importants dans plusieurs pays.

Ce constat n'est évidemment pas inédit et **le renouvellement de la flotte fait partie des sujets ayant donné lieu à un certain nombre d'annonces et de plans** depuis le début des années 2020, en particulier l'annonce par le Président de la République le 28 octobre 2022 d'un renouvellement et d'une expansion de douze à seize appareils de la flotte d'avions amphibies bombardiers d'eau d'ici 2030¹⁴. Une commande groupée d'avions de type « Canadair » a d'ores et déjà été effectuée au niveau de l'UE via le mécanisme européen RescUE et le cadre financier pluriannuel 2021-2027 – c'est-à-dire sur des fonds européens. **Ce processus s'est cependant heurté à des difficultés multiples**, et notamment au souhait de la société De Havilland Canada de disposer d'un carnet de commandes plus substantiel avant d'engager les importantes dépenses qu'engendrerait toute

14 Discours de M Emmanuel Macron, Président de la République, sur la lutte contre les feux de forêts, à Paris le 28 octobre 2022.

relance des installations de production. Ce fut finalement chose faite en 2022, le nouveau carnet de commande comprenant douze avions DHC-515 financés par l'Union européenne, auxquels s'ajoutent dix autres appareils financés par les États. Sur cette vingtaine d'appareils à produire, quatre des bombardiers d'eau¹⁵ seront livrés à la France, à un tarif d'environ 65 millions d'euros par appareil.

S'il y a évidemment lieu de se réjouir de la perspective de disposer à terme de nouveaux matériels volants, **cet état de fait ne constitue cependant ni une solution immédiate, ni même définitive :**

D'une part, les délais de livraison impliqués par la remise en état de l'outil industriel canadien et la place des appareils fléchés pour la France dans l'ordre du carnet de production ne laissent pas envisager de premières livraisons avant 2027, date au demeurant déjà plusieurs fois repoussée. Une fois ces livraisons entamées, celles-ci seront cadencées entre les différents pays acquéreurs. Enfin, seuls quatre appareils destinés à la France figurent dans cette commande, soit un quart seulement des seize appareils annoncés par le chef de l'État. Dans l'hypothétique scénario d'une nouvelle commande destinée à compléter cet effectif, à capacité de production constante de l'avionneur et en écartant toute sollicitation par d'autres acheteurs, **les douze « Canadiens » supplémentaires nécessaires au renouvellement et à l'expansion annoncée de la flotte ne seraient logiquement livrables qu'après la fin de la commande initiale.** Même en cas de calendrier tenu, ce renouvellement n'interviendrait donc que relativement tard – dans le courant de la décennie 2030, voire au-delà.

En outre, l'annonce de la location d'hélicoptères par le chef de l'État **ne fait que s'inscrire dans la continuité d'une stratégie palliative de location de moyens aériens déjà pratiquée par la DGSCGC**, parfois à conditions tarifaires défavorables, et n'est donc pas non plus de nature à constituer une solution durable.

D'autre part, ces difficultés et l'ampleur des commandes **illustrent que le renouvellement de la flotte de bombardiers d'eau lourds constitue l'enjeu industriel majeur de la sécurité civile en France pour les années 2020.** Or, la sécurité civile française n'a que peu de prise sur les décisions d'un producteur étranger se trouvant en situation de quasi-monopole, et donc susceptible de librement moduler les prix et son échéancier de livraison en fonction de l'ampleur de la demande, de ses intérêts propres et, le cas échéant, des injonctions et priorités de son pays d'implantation¹⁶.

15 Deux appareils dans le cadre de la commande organisée et financée par les instances européennes, et deux appareils supplémentaires financés par la France et greffés sur la commande européenne.

16 Outre le fabricant historique des « Canadair », De Havilland Canada, le groupe de travail a également considéré d'autres constructeurs aéronautiques et leurs modèles remplissant des missions de lutte anti-incendie. Il a à cet égard constaté une relative inadéquation entre l'offre et les missions, besoins et doctrines de la flotte française. Toutefois, certaines options éventuelles existent et pourraient être considérées à la faveur d'une évolution des doctrines et moyens financiers consacrés à la flotte, comme par exemple le modèle US-2 de la société japonaise ShinMaywa.

Compte tenu de l'ampleur des financements en jeu, des délais de livraison, mais aussi des enjeux de sécurité nationale et de développement économique, **un pilotage volontariste de la part des autorités publiques semble tout particulièrement indispensable.**

➤ *Construire une stratégie industrielle nationale de l'aéronautique de la sécurité civile*

Le groupe de travail a consacré plusieurs auditions aux acteurs opérationnels et industriels de la flotte dans l'objectif de dégager les pistes de solutions à ce double défi.

Ces travaux ont révélé que les options à relativement court terme impliquaient essentiellement le rééquipement d'appareils existants en vue de la lutte anti-incendie (AR-72 ou A400 pour Airbus, Falcon 2000 pour la société Dassault Aviation). Si certains de ces projets peuvent présenter un intérêt moyennant une évaluation soigneuse de leur potentielle adéquation aux besoins opérationnels, le besoin de forts « effets blast » durant les missions assurées actuellement par les appareils bombardiers d'eau lourds de type « Canadair » semble cependant rendre l'usage de ces derniers modèles incontournable à court terme.

Ces échanges ont cependant convaincu les membres du groupe qu'il convenait de prendre des mesures énergiques afin d'encourager l'émergence en France d'une offre industrielle permettant de répondre aux besoins nationaux en termes de lutte aérienne anti-incendie. Notre pays dispose d'ores et déjà d'un des écosystèmes technologiques et industriels aéronautiques les plus avancés du monde, aussi un tel objectif est parfaitement à portée, pourvu que les entreprises du secteur puissent disposer de perspectives de développement et de commercialisation solides et être accompagnées dans la mise au point d'un appareil. Compte tenu de l'imbrication des chaînes de production du secteur aéronautique, un tel raisonnement est également extensible à l'échelle européenne, et susceptible de justifier une action concertée de plusieurs États-membres, le cas échéant doublée de financements européens de la recherche et du développement inhérents à une telle entreprise.

Compte tenu de la grande spécificité et technicité des besoins de l'aviation de la sécurité civile, une forte coopération des services de la DGSCGC avec les industriels dans le cadre de la planification stratégique et pluriannuelle des besoins, du processus de développement puis du retour d'expérience semble essentielle, et pourrait passer par la mobilisation de personnels dédiés et familiers des enjeux du terrain au sein d'un pôle interne consacré à l'innovation, à la stratégie et à la commande publique. En outre, comme le révèle l'ampleur des commandes européennes auprès de De Havilland Canada, la France n'est pas le seul pays à connaître une recrudescence des besoins aériens : un outil aérien de lutte contre l'incendie développé en France pourrait trouver d'autres partenaires et acquéreurs au sein de l'Union européenne, voire au-delà, contribuant à rentabiliser tout projet de ce type pour les constructeurs.

Les membres du groupe de travail estiment donc qu'une politique industrielle de la sécurité civile se traduirait par des effets positifs à la fois pour le renouvellement et la modernisation de la flotte – et donc l'efficacité de la lutte contre l'incendie, dans un contexte d'essor du risque « mégafeu » – et par les retombées économiques générées pour l'industrie aéronautique et ses

sous-traitants. Pour réussir, une telle politique nécessitera cependant un **engagement dans la durée de l'État**, tant politique que humain et financier.

➤ *Moyens routiers : favoriser le regroupement des commandes*

Les enjeux industriels liés au matériel ne se limitent évidemment pas aux seuls moyens aériens, et comprennent également l'ensemble des équipements – et tout particulièrement les équipements véhiculaires, qui constituent l'un des principaux outils de travail des sapeurs-pompiers. Ces véhicules, commercialisés par des sociétés spécialisées, sont adaptés aux besoins spécifiques des SDIS, et par conséquent produits en séries relativement courtes, voire à l'unité. Cela, à son tour, complexifie et ralentit la tâche des constructeurs français, les fragilisant face à la concurrence internationale.

Il en résulte un tarif unitaire souvent élevé, qui limite la capacité des services d'incendie et de secours à renouveler un parc véhiculaire pourtant très sollicité et qui peut imposer le recours à des stratégies de limitation de l'usure, comme par exemple l'usage ponctuel de remorques porte-char pour le déploiement estival d'unités hors de leur département.

Si interférer avec la capacité des SDIS à adapter leurs commandes véhiculaires à leurs besoins propres n'a pas paru souhaitable au groupe de travail, **ce dernier a malgré tout estimé que l'essor des commandes mutualisées entre les SDIS est à encourager**, car permettant à la fois de diminuer les coûts unitaires et de donner un surcroît de visibilité aux industriels dans la planification de leur production. Ce souhait n'est pas nouveau : il figurait déjà dans un rapport sénatorial de 2013¹⁷ et fut d'abord mis en œuvre dans certaines territoires – en particulier dans le sud-est – avant que ne soit créé en 2021 un « Club Achat des SDIS », sous l'impulsion de la direction de l'évaluation de la performance, de l'achat, des finances et de l'immobilier du ministère de l'intérieur (DEPAFI).

Les membres du groupe de travail appellent à approfondir ces initiatives, en particulier dans le domaine des marchés publics relatifs au parc véhiculaire. Ils considèrent également qu'il serait opportun de prévoir la possibilité pour les SDIS envisageant une mutualisation de solliciter un appui technique et juridique des services de la DGSCGC via le pôle « innovation, stratégie et commande publique » qu'il est proposé de créer. Enfin, ce pôle serait également en mesure d'identifier et d'encourager certaines initiatives innovantes prometteuses intéressant le matériel roulant, par exemple dans le domaine des véhicules électriques de la sécurité civile.

17 Rapport d'information n°165 (2013-2014) de M François Trucy, Commission des Finances du Sénat, déposé le 21 novembre 2013, « *Mieux mutualiser les moyens des services départementaux d'incendie et de secours (SDIS) : une urgence déclarée* »

Recommandation n° 9 :

Mettre au point une véritable politique industrielle nationale et européenne de la sécurité civile dans le domaine aérien, portée au sein de la DGSCGC par un pôle « innovation, stratégie et commande publique », afin de permettre l'émergence d'une offre française et européenne susceptible de répondre aux besoins de la lutte aérienne contre le feu ainsi que de limiter la dépendance à l'égard d'un nombre limité d'acteurs extérieurs.

Recommandation n° 10 :

Continuer d'encourager les mutualisations de commandes entre les SDIS, et leur permettre de solliciter à cette fin un appui technique et juridique du pôle « innovation, stratégie et commande publique ».

A-2 – Les moyens financiers : dégager les marges indispensables

- Développer une cellule d'appui au niveau national pour faciliter l'accès aux mécanismes européens de soutien

Les grands enjeux de la sécurité civile de demain imposent et continueront d'imposer à l'ensemble des acteurs du secteur d'importants efforts, en particulier financiers, qui demeureront essentiellement portés par les autorités publiques – tant au niveau des services départementaux d'incendie et de secours (SDIS) que de l'État, porteur de la politique nationale en la matière. Dans ce contexte tendu, **faciliter l'accès aux fonds européens permettrait d'aider grandement les SDIS à mener des investissements structurants.**

En effet, **le recours effectif aux financements européens demeure relativement limité dans ce domaine.** Ces derniers existent pourtant, et sont principalement gérés au niveau européen par le mécanisme de protection civile de l'UE (ECHO). Le secteur de la sécurité civile est également susceptible de bénéficier de subventions liées à l'environnement, par exemple dans le domaine de l'étude et l'adaptation aux feux de forêt, à l'innovation technologique, ou encore au développement rural (FEADER).

Or, le recours à ces subventions est souvent **rendu difficile par les complexités des procédures de constitution de dossiers, auxquels les personnels des SDIS ne sont pas toujours formés.** Plus encore, l'information sur l'existence et l'éligibilité à certaines sources de financement peut également faire défaut et gagnerait à être renforcée.

Le groupe de travail propose par conséquent de constituer une cellule « fonds européens » au sein de la DGSCGC, disposant des moyens humains dotés des expertises juridiques nécessaires pour servir de guichet unique national destiné à faciliter l'accès aux fonds européens susceptibles d'être sollicités par les acteurs publics de la sécurité civile. Une telle cellule pourrait par exemple aider à assurer l'éligibilité de dossiers à des subventions « connexes », tirant partie

des points d'articulations entre les sujets de sécurité civile et d'autres thématiques, notamment environnementales.

La forte technicité de ces problématiques rendra sans doute nécessaire de **doter la nouvelle cellule de l'expertise juridique pointue indispensable au bon déroulement de cette mission**. Les membres de la mission considèrent qu'il ne faut pas hésiter à diversifier les profils employés à cette fin par la direction générale, en recrutant des personnels dotés d'une expérience substantielle dans le domaine des institutions européennes et une connaissance approfondie du droit de l'Union.

Recommandation n° 11 :

Constituer une cellule « fonds européens » au sein de la DGSCGC, dotée de moyens humains spécialisés, afin d'assister les SDIS dans leurs démarches d'accès aux fonds européens.

- Sécuriser le financement des SDIS en permettant l'affectation d'une fraction de la taxe de séjour, en rénovant la TSCA et en sanctuarisant l'exonération des véhicules de secours de la taxation des produits énergétiques

Tourné vers l'investissement et la prospective, le recours à des financements européens n'a évidemment pas vocation à constituer une solution pérenne aux problèmes de financement des dépenses de fonctionnement des activités des SDIS, qui réclament un effort spécifique **d'ajustement rendu indispensable par la dynamique des défenses affectées à la sécurité civile observée depuis le début des années 2000**. Cet ajustement est malheureusement rendu plus complexe par un mode de financement partagé entre État, départements et communes, où les niveaux et trajectoires des recettes ne sont pas nécessairement corrélés à ceux des dépenses.

Dans de nombreux territoires, en particulier les grandes villes et les zones attirant un important tourisme estival ou lié aux sports d'hiver, **les services d'incendie et de secours se trouvent parfois très lourdement sollicités, et de manière disproportionnée par rapport aux moyens dont ils disposent**. En parallèle, dans d'autres départements, l'extension des déserts médicaux et le recul de certains services publics **ont contraint les SDIS à assumer de nouvelles missions plus ou moins éloignées de leur cœur de métier** et à multiplier les déplacements, parfois sur de longues distances.

L'effet de ciseau entre **une hausse du nombre de ces interventions et des moyens relativement décorrélés de la surcharge subie engendrent d'importantes inquiétudes sur l'avenir du financement des SDIS**, et, in fine, de leur capacité à protéger les populations. Cela rend nécessaire le dégagement de ressources à la fois pérennes et corrélées aux enjeux.

Il a donc paru souhaitable aux membres du groupe de travail d'explorer plusieurs pistes de financement affectant des activités corrélées à la charge pesant sur les services de sécurité civile, sur la base des observations formulées par les différents acteurs du secteur auditionnés.

➤ *Affectation d'une fraction de la taxe de séjour*

D'une part, **l'affectation d'une part de la taxe de séjour au financement des services d'incendie et de secours** permettrait d'établir un lien direct entre les rentrées fiscales et l'affluence touristique, et donc la surcharge d'activité générée par cette présence pour les services de secours.

Cette mesure passerait par une modification de l'article L.2333-27 du code général des collectivités territoriales, qui permet par ailleurs déjà d'affecter le produit de la taxe aux organismes gestionnaires de parcs naturels dans lesquels sont situés certaines communes. Cela **permettrait d'aider de manière ciblée les services d'incendie et de secours de certains des territoires les plus exposés aux risques**, en particulier dans les zones métropolitaines et le long des côtes méditerranéenne et du golfe de Gascogne.

➤ *Rénovation de la TSCA*

D'autre part, **une participation rénovée des assurances au financement de la sécurité civile semble indiquée**. La taxe sur les conventions d'assurance (TSCA), versée aux départements et généralement employée au financement des SDIS connaît en effet une progression globalement moins dynamique que celle des dépenses¹⁸ et son produit par département est en outre décorrélé des dépenses de sécurité civile propre à ce territoire.

Il a paru au groupe de travail opportun de rénover celle-ci, en **mettant à jour la clé de répartition de la TSCA**, basée sur le nombre de véhicules à moteur enregistrés dans chaque département fin 2005¹⁹. Cela passerait par le remplacement, l'actualisation de ce critère et/ou l'adjonction de nouveaux critères en mesure de refléter plus fidèlement les risques à assurer, risques par ailleurs susceptibles d'entraîner l'intervention des forces de sécurité civile.

➤ *Sanctuariser l'intégration des véhicules d'incendie et de secours dans les exceptions à l'accise sur les énergies*

Cette mesure, qui fut très demandée par les acteurs de terrain, a pour effet de **mettre en cohérence le traitement des véhicules d'incendie avec celui d'autres services de protection des populations, tels que la gendarmerie ou l'armée**. Elle apporte utilement un soulagement des charges financières qui est proportionnel à l'intensité de l'usage des véhicules dans les activités des SIS. Les **sénateurs membres du groupe de travail se félicitent par conséquent de son adoption très récente**, à l'initiative du Sénat²⁰, à l'article L312-78-1 du code des impositions sur les biens et services.

18 Entre 2005 et 2021, l'évolution des contributions globales versées par les départements aux SDIS (hausse de 52%) était plus faible que l'évolution des montants de la TSCA (hausse de 42%), malgré une lente inversion de cette tendance à partir de 2009. Source : IGA, *Le financement des services d'incendie et de secours : réalisations – défis – perspectives*, octobre 2022.

19 Article 53 de la loi de finances pour 2005.

20 Article 50 de la loi n°2023-580 du 10 juillet 2023 visant à renforcer la prévention et la lutte contre l'intensification et l'extension du risque incendie.

Or, les exceptions à la taxation des produits énergétiques sont fixées par la directive 2003/96/CE du 27 octobre 2003 restructurant le cadre communautaire de taxation des produits énergétiques et de l'électricité, qui est en cours de refonte²¹. Le groupe de travail invite par conséquent instamment le **Gouvernement à s'assurer que la refonte ne menace pas cette mesure récemment adoptée par le Parlement.**

Recommandation n° 12 :

Sécuriser les financements des SDIS en affectant une part de la taxe de séjour au financement des SDIS et en rénovant en profondeur la clé de répartition de la taxe sur les conventions d'assurance (TSCA) afin de limiter l'asymétrie du niveau des recettes entre les départements.

Recommandation n° 13 :

Garantir dans le cadre de la négociation européenne autour de la refonte de la directive sur la taxation de l'énergie le maintien des interventions des véhicules des services d'incendie et de secours dans le champ des activités pouvant donner lieu à réduction de la taxation de l'énergie.

A-3 – Lancer un grand « plan volontariat » associant incitations financières et adaptation aux réalités contemporaines du volontariat

Plus que jamais, le volontariat constitue le pilier du modèle de sécurité civile français, et doit être protégé et encouragé. Bien que les Français demeurent toujours nombreux à s'engager, les auditions effectuées par le groupe de travail ont cependant révélé que le volontariat au sein des sapeurs-pompiers est en profonde mutation : plus féminisé et géographiquement mobile, il est également désormais plus tributaire des disponibilités personnelles et professionnelles de ces profils devenus assez hétérogènes. En parallèle, sa durée moyenne a diminué, tandis que le nombre et la durée des missions que les volontaires sont susceptibles d'assurer ont augmenté.

Dans ce contexte, il sera donc **nécessaire pour le modèle français du volontariat de s'adapter afin de garantir sa pérennité**. Les sénateurs du groupe de travail estiment que cela passera par un « plan volontariat » de grande envergure, destiné à faciliter l'intégration du volontariat dans des trajectoires de vie changeantes et à l'ouvrir à de nouveaux profils.

➤ *Lever les obstacles à la conciliation entre emploi et volontariat*

L'appui de l'employeur à la démarche du salarié pompier volontaire participe évidemment à une approche solidaire et civique des deux parties. Toutefois, il ne fait guère de doute que les sollicitations plus récurrentes et plus longues des pompiers volontaires par les SDIS sont de nature

21 Article 17 de la proposition de directive du conseil restructurant le cadre de l'union de taxation des produits énergétiques et de l'électricité.

à générer des difficultés pour les employeurs et salariés, en perturbant le fonctionnement de l'entreprise et le travail des employés volontaires, et, in fine, à engendrer des renoncements au volontariat. **Continuer à garantir une large acceptabilité du volontariat des salariés nécessite donc de diminuer ces perturbations, ou de compenser celles-ci.**

Ce constat étant ancien, **plusieurs dispositifs à cette fin existent d'ores et déjà.** Via les conventions de disponibilité, l'employeur peut actuellement être subrogé au sapeur-papier volontaire dans la perception des indemnités en cas d'absence de ce dernier, si le salarié vient à continuer à percevoir une rémunération pendant cette absence²². Cette mesure ne fait donc que compenser partiellement les conséquences de l'absence du volontaire, et peut donc se révéler insuffisamment incitative financièrement. D'autres dispositifs comprennent un label « employeur partenaire des sapeurs-pompiers », mis en place en 2006²³, une réduction des primes d'assurance contre les incendies²⁴, ou encore, depuis la loi du 25 novembre 2021, une réduction d'impôt au titre du mécénat pour les entreprises mettant à disposition des salariés sapeurs-pompiers volontaires.

La position historique du Sénat sur la question a été celle d'un constat de l'insuffisance de ces dispositifs. Pour cette raison, il a proposé leur renforcement à l'occasion du PLFSS de 2019, sous l'impulsion de la sénatrice LR Catherine Troendlé²⁵, puis durant les débats entourant la loi « Matras » ainsi que la récente loi du 10 juillet 2023 visant à renforcer la prévention et la lutte contre l'intensification et l'extension du risque incendie. Ce dernier texte vit la mise en place entre 2024 et 2026 d'un dispositif expérimental de réduction des cotisations permettant d'inciter les employeurs à libérer leurs salariés sapeurs-pompiers volontaires par le biais d'une exonération de cotisations sociales de 2.000 euros par an et par salarié, jusqu'à 10.000 euros. **Le groupe de travail approuve pleinement cette évolution, dont la pérennisation après 2026 paraît opportune**, le cas échéant moyennant d'éventuels ajustements ou approfondissements faisant suite à la première évaluation soigneuse du dispositif

➤ *Mobilité géographique et volontariat*

En outre, dans un contexte de mobilité géographique croissante de la population, les difficultés administratives que sont susceptibles de rencontrer les pompiers volontaires dans le changement de SDIS peuvent se révéler être autant d'obstacles à la poursuite du volontariat. En outre, si un grand nombre de compétences fait déjà l'objet d'un encadrement au sein des référentiels nationaux mentionnés à l'article R1424-54 du CGCT, d'autres ne sont pas régulées, et leur reconnaissance peut varier entre les départements.

22 Article 7 de la loi 96-370 du 3 mai 1996 relative au développement du volontariat dans les corps de sapeurs-pompiers.

23 Circulaire du 19 juillet 2006 relatif au label « employeur partenaire des sapeurs-pompiers ».

24 Article L.723-19 du code de la sécurité intérieure, issue de l'article 9 de la loi n° 96-370 du 3 mai 1996 relative au développement du volontariat dans les corps de sapeurs-pompiers.

25 Amendement n°121 rectifié adopté en première lecture par le Sénat sur le projet de loi de financement de la sécurité sociale de 2019, https://www.senat.fr/amendements/2018-2019/106/Amdt_121.html.

Les membres du groupe de travail recommandent par conséquent la prise de mesures afin de simplifier ces mutations, et de faciliter la prise en compte de l'ensemble des formations déjà effectuées par les volontaires. Ici, l'ENSOSP notamment pourrait assurer un rôle de chef de file dans la définition des principales exigences pédagogiques et de formation et l'assistance aux SDIS dans la portabilité des compétences des volontaires.

➤ *Faciliter l'accès des femmes au volontariat et aux carrières de sapeur-pompier*

Les auditions menées par le groupe de travail ont illustré le souci existant tant au niveau national que local de favoriser l'engagement des femmes dans l'ensemble des métiers de la sécurité civile. Les sénateurs partagent pleinement cet objectif : **dans un contexte de volontariat en mutation et de tension sur les effectifs, la féminisation des sapeurs-pompiers comporte un double enjeu d'égalité et d'effectivité du service public.**

De nombreux progrès ont déjà été réalisés, tant par le biais de campagnes de sensibilisation que par une rénovation des procédures internes, ou même du matériel et en particulier des tenues. Un certain nombre de territoires, comme la Moselle, ont déjà engagé d'importantes démarches volontaristes dans ce sens qu'il convient d'appuyer et d'évaluer soigneusement, en vue de permettre une extension des meilleures pratiques. Celle-ci pourrait être favorisée par **la mise en place par la DGSCGC d'un guide des meilleures pratiques**, constitué en lien avec les SDIS les plus actifs sur le sujet.

➤ *Maîtriser les risques juridiques liés à l'application du droit européen relatif au temps de travail*

Les dix dernières années ont vu l'émergence de contradictions croissantes entre, d'une part, l'interprétation des textes européens relatifs au temps de travail effectuée par la Cour de Justice de l'Union européenne dans sa jurisprudence « *Matzak* » de février 2018²⁶ et plus récemment par le Comité européen des droits sociaux du Conseil de l'Europe²⁷, et d'autre part la persistance en France d'une pratique du volontariat vulnérable à ces nouvelles interprétations. **La résolution de cette contradiction, malgré les annonces rassurantes de la Commission et du Gouvernement, ne semble pas en l'état compatible avec le maintien du statut quo.**

Plusieurs procédures engagées depuis la jurisprudence « *Matzak* » ont ainsi pu donner lieu à l'application de la directive « temps de travail » par les juridictions nationales²⁸, **concrétisant l'existence d'un risque juridique considérable**, concentré tout particulièrement dans une vingtaine de SDIS²⁹.

Sans renoncer au travail d'influence indispensable au niveau européen pour sécuriser le modèle français de sécurité civile, le groupe de travail considère qu'il importe également **d'entamer dès maintenant des démarches de réduction de l'exposition des SDIS aux risques engendrés par l'application aux sapeurs-pompiers volontaires de la directive européenne sur le temps de**

26 Arrêt n°C-518/15 du 21 février 2018, CJUE, *Ville de Nivelles (Belgique) / Rudy Matzak*, précit.

27 Décision n°176/2019 et 193/20 du 14 février 2024, CEDS, *Union Syndical Solidaires SDIS c. France*.

28 Notamment une décision du tribunal administratif de Strasbourg : TA Strasbourg, *CFDT Interco Moselle*, 24 mai 2023, n°2101694.

29 Source : Rapport sur l'activité des sapeurs-pompiers volontaires, IGA-IGSC, décembre 2023.

travail (DETT). La maîtrise plus rigoureuse des cas de temps d'activité les plus problématiques des volontaires sera à cet égard inévitable pour limiter les contentieux répétés à court terme.

En parallèle, un **effort d'anticipation et de prise en compte des limites posées par le droit européen est nécessaire**. Le recours aux types de temps d'activité susceptibles de ne pas tomber dans les critères du temps de travail au sens de la DETT, comme l'astreinte, sera à développer et sécuriser juridiquement contre toute requalification.

Recommandation n° 14 :

Pérenniser le dispositif de réduction des cotisations sociales patronales pour les entreprises employant des sapeurs-pompiers volontaires, le cas échéant en procédant aux ajustements et approfondissements opportuns que son évaluation identifierait.

Recommandation n° 15 :

Mieux synchroniser entre les SDIS la reconnaissance des compétences extérieures aux référentiels nationaux et faciliter leur portabilité, le cas échéant en lien avec l'ENSOSP.

Recommandation n° 16 :

Évaluer les initiatives locales en faveur de l'accès des femmes aux métiers de la sécurité civile. Prévoir la mise au point par la DGSCGC et les SDIS engagés sur le sujet d'un guide des meilleures pratiques.

Recommandation n° 17 :

Réduire l'exposition des SDIS aux risques juridiques engendrés par l'application de la directive européenne relative au temps de travail.

B) Une ambition pour l'avenir : Préparer la sécurité civile de demain

B-1 – Progresser vers un numéro unique

L'appel téléphonique d'urgence constitue un outil essentiel de l'ensemble des acteurs des secours : très souvent l'élément déclencheur d'une intervention, il peut, par un traitement optimisé, permettre de grandement accélérer et faciliter la mission de ceux-ci. Aux États-Unis, avec le fameux 911, au Royaume-Uni avec le 999, mais aussi dans de nombreux voisins de la France avec le numéro européen 112, le choix fut fait de consacrer un numéro unique, facile à mémoriser par les usagers, permettant une réponse rapide et unifiée – et donc, in fine, de sauver des vies. Ce n'est toutefois que partiellement le cas en France, où coexistent, entre autres points de contact, le 15 (SAMU), le 17 (police secours), le 18 (sapeurs-pompiers) ou encore le 112 (numéro unique européen). Cette situation est susceptible d'engendrer un cloisonnement de la réponse et une dispersion des moyens.

Sensible à l'enjeu, mais aussi aux réserves de certains acteurs, le législateur avait déjà prévu en 2021 à l'article 46 de loi « Matras » le principe d'une expérimentation dans ce sens, pour une durée de deux ans, et susceptible de conduire à une généralisation de ce système à l'échelle nationale. Cette expérimentation doit permettre d'évaluer les bénéfices de la colocalisation des services et les conditions d'interopérabilité des plateformes selon trois différentes configurations de regroupement des différents services, incluant tout ou partie des numéros précités, ainsi que des plateformes de « débruitage » communes.

L'intention de progresser dans ce domaine fut également exprimée par le Président de la République à Marseille dans son discours du 16 octobre 2021 : **il existe donc un large accord politique autour du principe**, si ce n'est du numéro unique, du moins d'une expérimentation destinée à en explorer la viabilité.

Or, trois ans après l'adoption de la loi « Matras », **la mise en place de cette expérimentation demeure à ses débuts** : elle ne fut lancée officiellement que le 2 mai 2024, dans trois départements pilotes, l'Ain, la Savoie et la Haute-Savoie. Elle est en outre doublée d'initiatives connexes portées par les administrations de santé, et notamment le service d'accès aux soins (SAS). Le déploiement expérimental de ce dernier dans certains territoires fut décidé en 2021, et suivi de premiers résultats considérés comme positifs par les acteurs du secteur, y compris au regard de l'optimisation de la sollicitation des moyens des services d'incendie et de secours. Sa généralisation fut annoncée en avril 2023 par le ministre de la santé, pour l'été 2024.

Les sénateurs du groupe de travail **considèrent avec beaucoup d'intérêt la piste de la mise en place d'un numéro unique, ou, du moins, de plateformes d'appel communes**. Ils estiment par conséquent qu'il est essentiel de poursuivre l'initiative commencée par la loi « Matras », en accélérant la mise en œuvre opérationnelle de celle-ci, puis le retour d'expérience.

Il est notable que le retard pris par le calendrier de ces dernières expérimentations loi « Matras » fait qu'elles vont se dérouler après le terme de l'expérimentation et la généralisation du service d'accès

aux soins (SAS). Il devra donc être envisagé de **mener une analyse globale des résultats de ces deux dispositifs**, à partir de laquelle pourrait être élaborée une architecture basée sur un numéro unique commun aux administrations de sécurité civile et de santé.

En outre, compte-tenu de la généralisation imminente du service d'accès aux soins, **il serait opportun d'anticiper dès la fixation des modalités du déploiement général du SAS la possibilité ultérieure d'intégrer ce dernier dans un système lui-même généralisé de plateformes communes**. Sans préjuger des résultats de l'expérimentation prévue à l'article 46 de la loi « Matras », cela permettrait néanmoins de rendre une future harmonisation de cet outil téléphonique plus aisée, tant pour l'autorité réglementaire que pour les services sur le terrain.

Recommandation n° 18 :

Accélérer le calendrier et l'évaluation des expérimentations mettant en place des plateformes communes de réception des appels d'urgence prévues à l'article 46 dans la loi « Matras ».

Recommandation n° 19 :

Effectuer une exploitation globale et croisée des résultats des expérimentations relatives aux plateformes d'appel d'urgence et de l'expérimentation du service d'accès aux soins. Prendre en compte la possibilité d'une future généralisation des plateformes communes dans la mise en place du cadre définitif du SAS.

B-2 – Doter la sécurité civile d’outils de planification stratégique et d’innovation plus robustes

Si les questions de moyens, de volontariat et d’organisation des services d’incendie et de secours constituent l’épine dorsale des problématiques de la sécurité civile d’aujourd’hui, c’est **la capacité de la France à générer et soutenir l’innovation dans ces domaines qui sera décisive pour la pérennité de son modèle à l’avenir**. Le dynamisme des idées portées par les sapeurs-pompiers, les acteurs associatifs, mais aussi les entreprises offre des perspectives intéressantes pour le progrès technologique, susceptibles de transformer en profondeur la manière dont la protection contre l’incendie et le secours aux populations seront assurés demain. Encourager et entretenir ce dynamisme est indispensable.

Or, les sénateurs ont constaté durant leurs auditions que l’innovation constituait encore trop largement l’« angle mort » de la politique de sécurité civile en France. Il existe une vraie demande en la matière de la part de l’ensemble des acteurs, qui doit recevoir une réponse vigoureuse. En l’état actuel, **l’absence de politique publique volontariste et lisible en matière d’innovation dans le domaine de la sécurité civile est préjudiciable aux entreprises**, qui ne disposent pas de la sécurité nécessaire pour investir, mais aussi pour les porteurs de projets innovants au sein même des services, qui ne sont souvent qu’inégalement soutenus.

La nature multiforme et hautement évolutive des menaces, leur ampleur et la rapidité des changements technologiques dans le secteur de la sécurité civile constituent des **contraintes s’apparentant du reste fortement à celles auxquelles font face les forces armées**, qui disposent d’un important service dédié à l’équipement et l’innovation: la direction générale de l’armement (DGA). Cette dernière assure en particulier une mission de soutien à la recherche, à la réalisation de l’équipement, à la mise en cohérence de la capacité de l’outil de défense, à l’élaboration et l’application de normes techniques, et veille au maintien des capacités technologiques et industrielles nécessaires à la défense³⁰.

A une moindre échelle, le ministère de l’intérieur dispose également depuis le 5 juillet 2023 d’une direction des entreprises et partenariats de sécurité et des armes (DEPSA). Tourné vers les armements (armes à feu, explosifs) et les équipements électroniques, ainsi que le lien avec les entreprises de sécurité privée, ce service rattaché au secrétariat général du ministère intervient essentiellement en appui aux forces de l’ordre.

Pour combler le manque d’une structure parallèle pour la sécurité civile, et en cohérence avec leur recommandations n°9 et n°10 relatives aux moyens aériens et véhiculaires, **les membres du groupe de travail proposent qu’un pôle « Innovation, stratégie et commande publique » constitué au sein de la DGSCGC comble ce besoin**. Ce pôle permettrait d’assurer un suivi de l’ensemble des sujets liés au développement technologique, à la stratégie dans l’emploi des nouvelles technologies et de traitement des enjeux industriels et de marchés publics qui constituent l’aboutissement de la mise au point de nouveaux moyens techniques. **Il pourrait également encourager et participer à la définition de normes techniques pour les équipements**

30 Décret n°2009-1180 du 5 octobre 2009 fixant les attributions et l’organisation de la direction générale de l’armement.

de la sécurité civile, de manière à simplifier l'interopérabilité des équipements et de sécuriser le recours aux nouvelles technologies dans un contexte de risque « cyber » croissant.

L'effort de renforcement du portage de l'innovation par la direction générale **ne doit cependant pas constituer un vecteur de centralisme excessif dans le domaine de la sécurité civile** : les SDIS doivent pouvoir continuer à mener leurs propres projets au niveau local. Il s'agirait au contraire de disposer au niveau central d'un outil doté des capacités nécessaires en matière de planification et d'ingénierie afin de porter ou d'accompagner des projets structurants et transversaux, d'engager un dialogue fructueux avec les industriels, ainsi que d'appuyer les SDIS demandeurs dans leurs initiatives propres.

Cette capacité d'appui aux initiatives de terrain pourrait être renforcée en prévoyant que ce nouveau pôle « innovation » de la DGSCGC intervienne en lien avec, ou accueille en son sein la cellule « fonds européens » prévue dans notre recommandation n°11. Cela permettrait d'**établir un continuum d'assistance à la réalisation de projets, de la conception au déploiement, en passant par le financement.**

Recommandation n° 20 :

Doter la DGSCGC d'un pôle « innovation, stratégie et commande publique » capable d'appréhender l'ensemble des thématiques relatives aux choix en matière de technologies et d'équipements, en lien étroit avec l'ENSOSP. Ce pôle serait également en contact avec les acteurs économiques de la sécurité civile sur les questions de normalisation.

B-3 – Compléter et consolider le rôle de l'ENSOSP en tant que pôle de formation et d'innovation

Le rôle historiquement prépondérant des initiatives locales dans le domaine de la sécurité civile a permis la constitution d'un maillage territorial dense et d'assurer une bonne connaissance du terrain par les acteurs du secteur. Cependant, **cette construction « par le bas » ne fut doublée qu'assez récemment par une consolidation des structures de formation des sapeurs-pompiers en France**, qui débute réellement avec l'établissement en 1977 de l'École nationale supérieure des sapeurs-pompiers (ENSSP), prédécesseur de l'actuelle École nationale supérieure des officiers de sapeurs-pompiers (ENSOSP). Celle-ci est aujourd'hui un établissement public national à caractère administratif, placé sous la tutelle du ministre en charge de la sécurité civile³¹. La gouvernance de cette école demeure cependant opérée en lien avec les collectivités territoriales et le CNFPT, en cohérence avec l'héritage territorial de la sécurité civile.

Les **missions assurées par l'ENSOSP** sont la formation initiale et continue des sapeurs-pompiers, qu'ils soient volontaires ou professionnels, l'organisation de formations spécifiques pour d'autres publics (élus, fonctionnaires, entreprises, experts), l'animation du réseau de formation des sapeurs-pompiers, la recherche, l'étude et la prospective, et le développement de la coopération internationale.

➤ *Renforcer le rôle de l'ENSOSP comme tête de réseau de la formation des sapeurs-pompiers*

Si l'ENSOSP s'est d'ores et déjà particulièrement bien saisie de ses missions d'organisation de la formation et d'expertise, **les sénateurs du groupe de travail estiment qu'il existe encore une opportunité de compléter le processus de structuration de la formation aux métiers de la sécurité civile, en consolidant davantage le rôle de tête de réseau de la formation de l'ENSOSP.**

Le groupe de travail propose par conséquent **l'association étroite de l'ENSOSP à la préparation des référentiels nationaux d'organisation et d'évaluation des formations des sapeurs-pompiers professionnels et volontaires, ainsi que des jeunes sapeurs-pompiers.** Cela permettra de mieux harmoniser les conditions de déroulement des formations entre les départements, tout en encourageant la « remontée » via l'ENSOSP des meilleures pratiques. Un autre bénéfice serait de renforcer l'insertion des jeunes sapeurs-pompiers dans le monde des sapeurs-pompiers et potentiellement de mieux les sensibiliser aux opportunités de formation et de carrière subséquentes, encourageant par là l'inscription dans la durée de leur engagement volontaire.

Enfin, **un système de labellisation par l'ENSOSP des formations effectuées au sein du réseau pourrait être envisagé**, afin de servir de gage de qualité et de relative homogénéité des compétences acquises, ainsi que de favoriser leur portabilité entre SDIS.

31 Décret n°2004-502 du 7 juin 2004 relatif à l'École nationale supérieure des officiers de sapeurs-pompiers.

➤ *Soutenir le travail de recherche et de diffusion des connaissances sur les enjeux de la sécurité civile*

La disparition de l'Institut national d'étude de la sécurité civile (INESC) au sein de l'Institut des hautes études du ministère de l'Intérieur (IHEMI) s'est traduite par **la perte d'un organe de réflexion spécifiquement dédié aux problématiques de la sécurité civile**. Or, dans le contexte de montée des risques climatiques, industriels et environnementaux, ainsi que de la mutation des attentes de la société à l'égard des services de secours, **la sécurité civile française ne peut pas renoncer entièrement à se doter des outils conceptuels nécessaires pour anticiper les grandes orientations des années à venir** et leur impact sur la capacité de ce service public à assurer ses missions.

Par conséquent, tout en prenant acte de la volonté du ministère de l'intérieur de regrouper ses structures de formation, le **groupe de travail estime que la mise en place de collaborations approfondies entre l'IHEMI et l'ENSOSP est indispensable**, afin que l'expertise spécifique et technique de la seconde puisse aiguillonner et irriguer les réflexions stratégiques du premier.

En outre, dans la continuité des recommandations formulées concernant la flotte aérienne de la sécurité civile, **l'expertise technique de l'ENSOSP gagnerait également à être mobilisée pour contribuer à l'identification précise des besoins préalables à toute future politique industrielle de la sécurité civile**. Ils considèrent par conséquent qu'il serait opportun d'associer l'école aux démarches prospectives et stratégiques concernant la sécurité civile que pourrait porter le pôle stratégique mentionné en recommandation n° 20.

➤ *Consolider le financement de l'ENSOSP*

Pour que l'ENSOSP puisse non seulement continuer à assurer ses missions actuelles avec succès, mais aussi renforcer son rôle dans le sens des recommandations précédentes, **une attention particulière devra être portée au financement de cette école**.

Les ressources actuelles de l'ENSOSP, basées pour partie sur des transferts de l'État, sur des cotisations du CNFPT et sur des ressources propre issues des recettes liées aux formations, ne permettraient probablement pas à celle-ci de pleinement assumer ces missions étendues. Sans nécessairement abandonner la structure hybride actuelle de son financement, **il apparaît donc utile de conforter la stabilité des revenus de l'école**.

Si la mise en place d'une ressource nouvelle ne se révélait pas réalisable, une piste de simplification et de renforcement de l'assise financière de l'école pourrait passer par la résolution de la question du reversement actuel de deux cotisations transitant par le CNFPT – la cotisation de 0,9 % de la masse salariale des SDIS et la surcotisation affectée à la formation des officiers de 0,86 %. Pour cette raison, le Parlement avait réclamé en 2021 au moment de la loi « Matras » la présentation d'un rapport sur « les avantages et les inconvénients de faire de [l'ENSOSP] l'organisme collecteur unique des deux cotisations versées par les services départementaux d'incendie et de secours pour financer les actions de formation en faveur des sapeurs pompiers. »³² Ce rapport n'a toujours pas été rendu.

32 Article 28 de la loi n° 2021 1520 du 25 novembre 2021 visant à consolider notre modèle de sécurité civile et valoriser le volontariat des sapeurs pompiers et les sapeurs pompiers professionnels.

Les membres du groupe de travail estiment que la mise en place d'un schéma de financement plus robuste de la formation des officiers de sapeurs-pompiers ne doit plus être retardée et appellent donc à la conduite d'une réflexion spécifique à cette question en lien direct avec les administrations concernées, dont le rapport demandé en 2021 pourrait être le vecteur.

Recommandation n° 21 :

Consolider le rôle de tête de réseau de la formation des sapeurs-pompiers de l'ENSOSP, en l'associant étroitement à la mise en place des référentiels nationaux et en développant un processus de labellisation des formations.

Recommandation n° 22 :

Développer le rôle de pôle innovant, d'étude et de prospective de l'ENSOSP, en l'associant étroitement aux travaux de l'IHEMI et à toute future politique industrielle en lien avec la sécurité civile.

Recommandation n° 23 :

Envisager une réforme du financement de l'ENSOSP destinée à lui assurer une plus grande pérennité et à le mettre en adéquation avec ses missions renforcées, en commençant par la remise du rapport prévu à l'article 28 de la loi « Matras ».

B-4 – Conforter les associations de sécurité civile dans leur rôle d'auxiliaires indispensables de l'action des pouvoirs publics

Les associations agréées de sécurité civile (AASC) constituent un **maillon souvent méconnu mais essentiel de la chaîne de la sécurité civile**, s'inscrivant dans la continuité logique des personnels professionnels et des volontaires. Alliant bénévolat et spécialisation, elles contribuent à faire vivre la culture du risque parmi la population, à augmenter sa résilience, et peuvent dans certains cas venir en appui des sapeurs-pompiers et autres acteurs publics de la sécurité civile.

➤ *Remédier à la fragilisation du modèle économique des associations agréées de sécurité civile*

Les sénateurs ont constaté durant leurs travaux que ces associations sont **souvent confrontées à une érosion de leurs modes traditionnels de financement**, ainsi qu'à une visibilité insuffisante et une intégration inégale dans l'action des pouvoirs publics. Il en résulte une fragilisation de la viabilité de ces structures.

La problématique du financement des associations de sécurité civile présente une particulière acuité. Traditionnellement, de nombreuses associations du secteur sont organisatrices de formations aux premiers secours dans le cadre de l'activité de prévention, et se financent en partie via la facturation de ces prestations. Or, les **représentants auditionnés par les sénateurs font état d'une érosion de cette source de revenus, liée en particulier à l'essor des formations**

non-homologuées proposées par le secteur marchand. Si la formation « Prévention et Secours Civiques de niveau 1 » (PSC1) est en principe assurée par des organismes publics ou des associations agréées³³, elle n'est pas la seule offre en matière de secourisme, car d'autres types de certification connexes existent et sont sujettes à des règles d'agrément différentes (par exemple, pour les sauveteurs-secouristes du travail, « SST ») voire sans règles particulières (formations d'initiation, formation à l'usage de défibrillateurs), **créant un risque de confusion pour le public et dispersant la demande de formation au sein d'une offre plus large.** Or, si cette tendance se confirme, elle pourrait **engendrer à moyen terme des reports de charges vers les organes publics** en cas de défaut d'un tissu associatif financièrement affaibli.

Cette **difficulté est exacerbée par le relatif problème de visibilité dont souffrent de nombreuses associations.** A la différence de ce qui peut être le cas chez certains voisins européens de la France, leur action et leurs noms demeurent souvent méconnus du grand public, voire, de manière plus étonnante, de certains responsables publics pourtant concernés par les problématiques de sécurité civile. **De cette dernière situation peut également découler une sous-utilisation liée à un manque de connaissance de l'appui fourni par les AASC.**

Les membres du groupe de travail estiment donc qu'il faut conforter ces associations dans leur rôle complémentaire à celui des sapeurs-pompiers et autres acteurs publics.

Pour autant, il ne saurait non plus être question de restreindre excessivement la possibilité pour des prestataires privés et associations non-agrées de fournir des formations d'initiation aux premiers secours, ce qui entrerait en contradiction avec les objectifs de généralisation au plus grand nombre de l'apprentissage des gestes qui sauvent, réaffirmés dans le rapport du 20 avril 2017 de la mission Pelloux-Faure³⁴. De même, il n'est pas envisageable de substituer par principe des formateurs associatifs aux organismes publics assurant également de telles formations. **Le levier préférable pour conforter les associations agréées de sécurité civile serait plutôt d'encourager le recours aux formations spécifiques et réglementées délivrées par celles-ci,** et notamment la formation PSC1. Non seulement de telles initiatives permettront d'accentuer l'identification par le public de la qualité et de la spécificité des formations délivrées par les AASC, mais cela sera également susceptible d'avoir un effet favorable sur la qualité de l'offre globale de formation.

33 L'arrêté du 8 juillet 1992 *relatif aux conditions d'habilitation ou d'agrément pour les formations aux premiers secours* fixe les modalités de dispense par les organismes publics et les associations des formations de premiers secours, dont la formation « Prévention et Secours Civiques de niveau 1 ». La formation pédagogique des formateurs est elle-même réglementée par l'arrêté du 8 août 2012 *fixant le référentiel national de compétences de sécurité civile relatif à l'unité d'enseignement « pédagogie initiale et commune de formateur »*. Cette formation fait notamment partie de celles visées par la circulaire NOR : CPAF1825636C du ministre de l'action et des comptes publics du 02 octobre 2018 *relative à la généralisation auprès des agents publics des formations aux gestes de premiers secours*.

34 Rapport de la mission de préfiguration sur la généralisation au plus grand nombre de nos concitoyens de la formation aux gestes qui sauvent, Patric Pelloux, Éric Faure, 20 avril 2017.

La réalisation de telles formations est déjà prévue pour les élèves du niveau collège et lycée³⁵, et dès 2016 une instruction interministérielle avait fixé un objectif de plus de 70% d'élèves de troisième formés au niveau PSC1 à partir de 2019³⁶. **Les membres du groupe de travail estiment que cette démarche doit être prolongée et systématisée, afin de permettre d'effectivement former 100 % des élèves du secondaire aux premiers secours.**

Il importe donc **d'épauler les chefs d'établissement dans leur organisation, et de faciliter les contacts entre le monde de la sécurité civile et celui de l'éducation** : le conseil départemental de la sécurité civile pourrait en particulier participer à cet effort et constituer une interface entre les services de l'éducation nationale et les AASC, par le biais d'une extension de sa mission actuelle de promotion du volontariat.

➤ *Sensibiliser les décideurs publics au rôle des associations agréées de sécurité civile*

Conforter le rôle des associations agréées nécessitera également **un surcroît de sensibilisation des acteurs publics sur l'appui qu'elles peuvent fournir avant, pendant et après une crise.**

Ces atouts sont d'ores et déjà bien connus sur le terrain et par les spécialistes de certains domaines (médical, maritime, communications). **Ils gagneraient toutefois à l'être davantage parmi les personnels de conception et de direction**, notamment à l'échelon préfectoral, afin de permettre à ceux-ci de mieux les prendre en compte dans la gestion des activités des services et d'anticiper les apports qu'elles peuvent offrir, notamment en situation de crise. Pour cela, il est proposé de **renforcer la sensibilisation à l'action des AASC dans le cadre de la formation de ces personnels.**

Recommandation n° 24 :

Améliorer la visibilité dans la communication publique des formations aux premiers secours sujettes à agrément et renforcer les efforts de formation aux premiers secours pour les élèves du secondaire.

Associer plus étroitement les associations agréées de sécurité civile aux organes départementaux concernés par les enjeux de la sécurité civile, en particulier dans le cadre de la réalisation des objectifs en matière de diffusion des formations aux premiers secours.

Recommandation n° 25 :

Prévoir une sensibilisation au rôle des associations agréées de sécurité civile pendant la formation des décideurs publics concernés par le domaine de la sécurité civile.

35 Articles D 312-40 à D312-42 du code de l'éducation.

36 Instruction interministérielle n° 2016-103 du 24 août 2016 relative à la sensibilisation et formation aux premiers secours et gestes qui sauvent (GQS).

B-5 – Renforcer la culture du risque à tous les niveaux

La mise en place d'une culture du risque exigeante et largement répandue constitue un élément incontournable de toute doctrine moderne de sécurité civile. En faisant de l'ensemble du public un acteur à part entière de la sécurité civile, celle-ci permet non seulement de grandement limiter la réalisation de certains risques par le biais de la prévention, mais elle est aussi en mesure de circonscrire les dégâts si le risque vient tout de même à se réaliser. Dans les deux cas, le travail des acteurs spécialisés de la protection civile s'en trouve grandement facilité, et la résilience de la société dans son ensemble renforcée. L'efficacité de la préparation et de la réaction de la population en cas de catastrophes naturelles dans certains pays, tels que le Japon, illustre amplement la différence qu'une culture du risque robuste peut faire.

Les membres du groupe de travail partagent par conséquent le constat unanime des personnes auditionnées quant à la nécessité de consolider la culture du risque dans notre pays.

➤ *Au sein de l'entreprise*

À cet égard, l'environnement professionnel mérite une attention particulière, à la fois en tant que lieu de risques potentiels, mais aussi comme l'un des cadres de référence de la vie sociale. Pour cette raison, le droit existant prévoit déjà que l'employeur propose aux salariés, avant leur départ à la retraite, des actions de sensibilisation à la lutte contre l'arrêt cardiaque et aux gestes qui sauvent³⁷. L'effectivité de ce droit, rattaché aux dispositions du code du travail relatives au départ à la retraite, reste cependant incertaine.

Les membres du groupe de travail proposent par conséquent d'affiner ce dispositif afin de prévoir qu'un pourcentage des salariés des entreprises dépassant une certaine taille soit formé aux gestes qui sauvent, de préférence sur la base de l'une des certifications réservées aux organismes publics ou aux associations agréées de sécurité civile. En parallèle, les contraintes spécifiques pesant sur les entreprises de taille plus réduite peuvent compliquer la mise en place de telles actions de sensibilisation : il est donc opportun d'envisager la constitution de dispositifs incitatifs à la mutualisation des formations pour les PME.

Enfin, le rétablissement de l'éligibilité au compte personnel de formation (CPF) des formations PSC1 et SST s'inscrirait en pleine cohérence avec l'accompagnement de la mise en œuvre de ce droit des salariés.

Plus qu'une simple formalité, les sénateurs estiment qu'assurer l'effectivité de la formation des salariés aux premiers secours serait de nature à renforcer à la fois la culture civique et d'entreprise, et, une nouvelle fois, à contribuer à sauver des vies humaines.

37 Article L 1237-9-1 du code du travail.

➤ *Au sein de la fonction publique*

En parallèle au monde de l'entreprise, il paraît également opportun de **mieux intégrer les nécessités de la culture du risque dans le domaine de la fonction publique**. Dans une démarche de meilleure sensibilisation aux enjeux spécifiques à la protection civile que les membres de la haute fonction publique seraient susceptibles de rencontrer, **les cursus de formation de ceux-ci pourraient ainsi comporter une étape d'immersion sur le terrain en lien avec la protection civile**.

Par exemple, le cursus de l'Institut national du service public (INSP) prévoit d'ores et déjà plusieurs types de stages et missions dans un large éventail d'administrations et d'acteurs parapublics. Il serait opportun d'**inciter les élèves hauts-fonctionnaires à tirer parti de ces expériences afin de s'immerger dans l'environnement des acteurs de la sécurité civile**, soit dans le cadre de leur mission en administration centrale, soit via les « missions d'ouverture en territoire ». En outre, **la création d'un module d'enseignement de sensibilisation aux enjeux transversaux de la sécurité civile** dans le cadre du tronc commun de la formation pourrait compléter ces expériences.

➤ *Un engagement des jeunes à cultiver*

Enfin, il a paru intéressant aux membres du groupe de travail de **développer le lien entre, d'une part, le monde scolaire ainsi que les dispositifs actuels du service civique, du service national universel (SNU) et, d'autre part, les missions et métiers de la protection civile**, et notamment les jeunes sapeurs-pompiers, qui constituent une véritable porte d'entrée de ceux-ci.

D'une part, le **collège et le lycée** constituent souvent un premier environnement de contact entre les jeunes et le monde de la sécurité civile, par le biais des **options « jeunes sapeurs-pompiers »** proposées en partenariat entre l'établissement et le SDIS. Au terme de cette formation, le jeune a la possibilité de se présenter au Brevet national de jeune sapeur-pompier.

D'autre part, le **SNU et le service civique** constituent deux modes d'engagement aux modalités de déroulement et aux publics d'âges différents (15 à 17 ans pour le SNU, 16 à 25 ans pour le service civique), qui peuvent tous deux intervenir dans le domaine de la sécurité civile, tant dans les SDIS que dans les associations agréées.

Ces **deux dispositifs peuvent également se combiner** : ainsi, le SNU peut se prolonger d'une phase facultative, parfois réalisée dans le cadre d'un service civique. Enfin, il existe déjà une possibilité d'obtenir une équivalence partielle entre un engagement complété parmi les jeunes sapeurs-pompiers et la mission d'intérêt général prévue dans le cadre du SNU.

Les échanges avec les acteurs du secteur ont toutefois **mis en avant la nécessité de préserver et valoriser la nature volontaire de l'engagement des jeunes, sans multiplier les obligations**, d'autant plus que l'indisponibilité du personnel encadrant constitue souvent le facteur limitant face à des publics demandeurs d'engagement.

Il paraît donc opportun aux membres du groupe de travail de **perfectionner l'articulation entre enseignement, collectivités territoriales, service civique et SNU, et jeunes sapeurs-pompiers**, afin de constituer un continuum de l'accompagnement des jeunes dans l'engagement. Autant que possible, il convient d'**établir et de consolider les passerelles entre les différents dispositifs**, afin de favoriser la transition de l'un à l'autre au fur à mesure de l'approfondissement de la démarche individuelle du jeune. Outre la facilitation des démarches administratives à cette fin, il pourrait être tout particulièrement utile de **développer les options « Jeunes sapeurs-pompiers » au sein des collèges et des lycées**, ces dernières ayant abondamment fait leurs preuves là où elles existent et pouvant constituer un tremplin vers le volontariat.

Recommandation n° 26 :

Renforcer l'effectivité du droit à la formation aux gestes qui sauvent des salariés des entreprises, dirigée de préférence vers les formations certifiées. Encourager la mutualisation de telles formations pour les PME et rétablir l'éligibilité des formations PSC1 et SST au CPF.

Recommandation n° 27 :

Prévoir une meilleure sensibilisation des élèves haut-fonctionnaires aux enjeux de la sécurité civile durant leur formation, en incitant à la réalisation de missions et stages dans des administrations et organismes concernés et en prévoyant un module d'enseignement dédié.

Recommandation n° 28 :

Favoriser l'articulation des différents dispositifs d'accompagnement de l'engagement des jeunes dans les missions relevant de la sécurité civile et développer l'offre d'options « Jeunes Sapeurs-pompiers » dans les collèges et lycées.

Sources et références

Commission des finances du Sénat, Rapport d'information de M François Trucy, « *Mieux mutualiser les moyens des services départementaux d'incendie et de secours (SDIS) : une urgence déclarée* », n°165, déposé le 21 novembre 2013.

Commission des finances du Sénat, Rapport d'information de M. Jean Pierre Vogel « *Les feux de forêts : l'impérieuse nécessité de renforcer les moyens de lutte face à un risque susceptible de s'aggraver* », n°739, déposé le 25 septembre 2019.

Commission des finances du Sénat, Rapport d'information de M Jean-Pierre Vogel sur la flotte d'aéronefs bombardiers d'eau de la sécurité civile, n°832, déposé le 5 juillet 2023.

Commission des lois du Sénat, Rapport pour avis sur le projet de loi de finances pour 2024, *Sécurité civile*, de Mme Françoise Dumont, n°134, enregistré le 23 novembre 2023.

Commission des lois de l'Assemblée nationale, Rapport pour avis sur le projet de loi de finances pour 2024, *Sécurité Civile*, de M Éric Pauget, n°1776, enregistré le 18 octobre 2023.

Cour des comptes, Rapport « *Les personnels des services départementaux d'incendie et de secours (SDIS) et de la sécurité civile, des défis à relever, des perspectives à redéfinir* », mars 2019.

DGSCGC, *Rapport d'activité annuel*, 2020.

DGSCGC, *Guide de doctrine opérationnelle : Feux de forêts et d'espaces naturels*, édition de février 2021.

IGA, « *Le financement des services d'incendie et de secours : réalisations – défis – perspectives* », octobre 2022.

IGA-IGSC, *Rapport sur l'activité des sapeurs-pompiers volontaires*, décembre 2023.

Rapport de la mission de préfiguration sur la généralisation au plus grand nombre de nos concitoyens de la formation aux gestes qui sauvent, Patric Pelloux, Éric Faure, 20 avril 2017.