

Mission sur la modernisation de la sécurité civile et la protection contre les risques majeurs

Pour des territoires
plus résilients



Rapport remis par Hubert FALCO,
ancien Ministre,

à Monsieur le Président de la République

Table des matières

Introduction	6
I. Développer la culture du risque : mieux connaître pour mieux partager	11
FAIRE DU RISQUE L'AFFAIRE DE TOUS	12
AMÉLIORER L'IDENTIFICATION DU RISQUE	13
FAVORISER L'IMPLICATION CITOYENNE	13
MIEUX ASSOCIER LE MONDE ÉCONOMIQUE	14
SYSTÉMATISER UNE ÉVALUATION DYNAMIQUE	14
II. Moderniser la gouvernance et clarifier les compétences	15
II. 1. SUR LE PLAN ORGANISATIONNEL	16
À L'ÉCHELLE EUROPÉENNE: RENFORCER LA COORDINATION OPÉRATIONNELLE	16
À L'ÉCHELLE NATIONALE: FAVORISER L'APPROCHE INTERMINISTÉRIELLE	16
CONSOLIDER LA DGSCGC	17
HARMONISER LES PÉRIMÈTRES DES ZONES DE DÉFENSE ET DE SÉCURITÉ AVEC CEUX DES RÉGIONS	17
À L'ÉCHELLE RÉGIONALE: CRÉER UN COMITÉ RÉGIONAL DE PRÉVENTION ET DE RÉSILIENCE POUR ANIMER LE DIALOGUE	18
RENFORCEMENT DE L'ÉCHELON DÉPARTEMENTAL	18
À L'ÉCHELLE COMMUNALE ET INTERCOMMUNALE	20
II. 2. SUR LE PLAN DES COMPÉTENCES	21
CLARIFICATION DES COMPÉTENCES SAMU/SDIS/SERVICES AMBULANCIERS	21
III. Mieux prendre en compte la réalité du territoire	23
RECONNAÎTRE LE PRINCIPE DE RÉALITÉ TERRITORIALE	24
SIMPLIFIER ET MIEUX PARTAGER LES DOCUMENTS OPÉRATIONNELS	24
IV. Renforcer les moyens de sécurité civile et les adapter à l'évolution des risques	27

IV. 1. LES MOYENS HUMAINS	28
FAVORISER L'ENGAGEMENT CITOYEN	28
RECONNAÎTRE ET VALORISER LES ASSOCIATIONS QUI PARTICIPENT À LA PROTECTION CONTRE LES RISQUES	31
COORDONNER LES RENFORTS	32
IV. 2. LES MOYENS FINANCIERS	32
DIMENSIONNER LES MOYENS À LA RÉALITÉ DES RISQUES	32
IDENTIFIER LES OPPORTUNITÉS DE MUTUALISATION	34
ASSOCIER LE SECTEUR DE L'ASSURANCE AU FINANCEMENT DE LA SÉCURITÉ CIVILE	34
IV. 3. LES MOYENS MATÉRIELS	35
DÉPLOYER DES MOYENS D'ALERTE ADAPTÉS	35
GÉNÉRALISER L'INTEROPÉRABILITÉ DES MOYENS	36
GARANTIR LA CAPACITÉ SÉCURITAIRE	37
RÉAFFIRMER LA DOCTRINE OPÉRATIONNELLE	37
IV. 4. LES MOYENS JURIDIQUES	38
SÉCURISER LE CADRE JURIDIQUE DES ÉVACUATIONS	38
FAIRE ÉVOLUER LE CODE FORESTIER	38
RENFORCER L'EFFECTIVITÉ DES OBLIGATIONS ET DES SANCTIONS	39
IV. 5. L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE	41
DIMINUER L'EXPOSITION AUX RISQUES	41
SE DOTER D'OUTILS D'INTERVENTION FONCIÈRE	45
V. Anticiper et innover	47
MIEUX UTILISER LES FONCTIONNALITÉS DU DIGITAL	48
FAVORISER LA RECHERCHE ET L'INNOVATION	49
LA STRATÉGIE DE DÉVELOPPEMENT DE L'INTELLIGENCE ARTIFICIELLE (IA)	51

Introduction

La sécurité civile en France a connu au fil du temps de profondes transformations destinées à réduire la vulnérabilité des territoires et à relever les défis de la protection des populations.

D'abord dénommée « défense civile » cette mission visait à protéger les populations en période de conflit. Elle est devenue ensuite la « protection civile » pour correspondre à la sécurité en temps de paix.

Les lois de 1987 portent sur la protection de la forêt et la définition de la sécurité civile.

La loi du 3 mai 1996 opère une transformation de l'organisation communale des Services d'Incendie et de Secours (SIS) suivant une logique départementale. Elle a pour objectif d'optimiser les moyens mis en œuvre et de renforcer les solidarités locales, ce qui a permis une profonde modernisation des SIS.

La loi du 13 août 2004 relative à la modernisation de la sécurité civile (loi MOSC) entend mobiliser l'ensemble des compétences impliquées dans la prévention et l'organisation des secours face aux risques majeurs. Elle donne également lieu à la reconnaissance du caractère dangereux du métier et des missions exercées par les sapeurs-pompiers.

La loi du 21 novembre 2021 (loi Matras) vise à consolider notre modèle de sécurité civile et valoriser le volontariat des sapeurs-pompiers et les sapeurs-pompiers professionnels. Cette loi procède à une réforme profonde de la chaîne des secours et soins d'urgence.

Aujourd'hui dénommée « sécurité civile », cette mission s'efforce de donner une plus large part à la prévention et à l'anticipation et bénéficie d'une solide organisation ; elle est devenue une référence sur le plan international.

Cependant l'évolution récente de la nature des risques, de leur intensité, de leur fréquence, ajoutée à une demande accrue des populations et à une multiplication des acteurs intervenants dans ce domaine appelle de nouvelles approches et de nouvelles transformations.

Nombre d'élus et d'acteurs de la sécurité civile partagent le sentiment d'être aujourd'hui au bout d'un système.

Les catastrophes naturelles ont été multipliées par cinq en quinze ans. À ce jour, deux tiers des 34 955 communes françaises sont exposées à au moins un risque naturel majeur. Le dérèglement climatique, l'amplification des phénomènes météorologiques extrêmes, les incendies et feux de forêt, les inondations, les crises sanitaires, les tempêtes, la sécheresse sont autant d'événements qui justifient une nouvelle approche du risque.

Le monde change et nous oblige à faire face à des enjeux inédits. Il nous impose de remettre en question notre manière d'être, de faire, nos pratiques, nos usages. Il faut désormais vivre avec le risque.

Cela doit se traduire par une évolution du concept même de sécurité civile, plus inclusif, sachant davantage tenir compte de la réalité des évolutions et des territoires.

Une nouvelle organisation de la sécurité civile doit permettre un décloisonnement à tous les échelons territoriaux afin de renforcer le continuum et l'efficacité de cette mission. Cela nécessite également la mise en place de nouveaux moyens tenant compte de l'évolution des risques mais aussi des charges de chacun, de ses capacités à les assumer dans une logique d'équité et de solidarité nationale.

Dans ce domaine, c'est une nouvelle culture du risque qui s'impose, se traduisant par des actions de sensibilisation, de formation et une inflexion de nos pratiques, de nos comportements et de notre relation à l'environnement.

La mission s'est appuyée sur de nombreux entretiens, auditions, visites ainsi que sur un questionnaire envoyé aux élus locaux, pour fonder ses travaux sur une large concertation aussi bien en direction des élus que des grands partenaires de la sécurité civile. Ces contributions nous ont permis de formuler un certain nombre de préconisations qui visent à mieux partager la culture du risque dans un double objectif d'efficacité et de cohésion sociale. Des compétences clarifiées permettront de travailler plus collectivement dans une logique de continuum de la sécurité civile. Cette modernisation de l'organisation du système doit tenir compte de la réalité des territoires dans un souci de simplification des procédures et des normes.

En outre l'évolution des risques justifie la mise en place de nouveaux moyens : moyens humains, financiers, matériels, juridiques et une nouvelle approche de l'aménagement du territoire. Enfin la modernisation de la sécurité civile ne peut faire l'économie de stratégies d'innovation technologiques notamment en matière d'intelligence artificielle et d'un renforcement des coopérations et mutualisations à l'échelle européenne.

Le risque est aujourd'hui devenu une cause nationale qui justifie la mise en place d'une organisation repensée et de moyens appropriés.

Le Président de la République dans sa lettre de mission a souhaité « *engager des transformations majeures pour affronter des risques devenus plus forts, plus variés, plus aléatoires, plus intenses et faire évoluer la doctrine pour nous adapter, anticiper et mieux protéger les Français* ».

Une nouvelle loi de modernisation de la sécurité civile portant mise en œuvre des préconisations de la mission serait le signe fort d'une approche volontariste dans ce domaine.



Faire des risques majeurs une cause nationale

Développer l'implication de la société civile

Améliorer la connaissance du risque

Moderniser la gouvernance et clarifier les compétences à l'échelon territorial

Enjeux et objectifs de la mission

Mieux prendre
en compte
la réalité
des territoires

Adapter
les documents
officiels

Optimiser
le potentiel
local

Des moyens
en adéquation
avec l'évolution
des risques

Moyens
humains

Moyens
financiers

Moyens
matériels

Moyens
juridiques

Aménagement
du territoire

Favoriser
l'engagement
citoyen,
volontariat et
bénévolat

Dimensionner
les moyens
à la réalité
des risques

Garantir
la capacité
sécuritaire

Adaptation
à la réalité
des territoires
et recherche
d'effectivité

Diminuer
l'exposition
au risque
et favoriser
la résilience

Anticiper,
innover

Renforcer
la recherche
et l'innovation

Stratégie
de développement
de l'intelligence
artificielle



A group of four people are gathered around a CPR training mannequin lying on a gravel surface. A man in a white shirt is performing chest compressions. A woman with blonde hair is observing. A woman with dark hair is also observing. A man with glasses is kneeling next to the mannequin, possibly demonstrating or assisting. The background is a blurred outdoor setting.

I

Développer la culture du risque : mieux connaître pour mieux partager

La gestion des risques doit être aujourd'hui mieux partagée. Faire du risque « l'affaire de tous » implique que l'ensemble des publics et partenaires soient informés des différents risques potentiels et de leur impact sur le territoire. Cela nécessite une véritable acculturation aux risques, de travailler ensemble pour mieux les identifier, et de se former pour les gérer plus efficacement. Le développement de la culture du risque est une condition de la résilience et un puissant levier de cohésion sociale.

FAIRE DU RISQUE L'AFFAIRE DE TOUS

Préconisation n° 1 : intensifier les campagnes d'information préventive avec une attention particulière pour les nouveaux arrivants.

Modalités de mise en œuvre :

La journée de la résilience qui vient d'être créée, mériterait d'être adaptée à la réalité de chacun des territoires afin de tenir compte de la spécificité du risque encouru par la population.

Préconisation n° 2 : développer la mémoire du risque.

Modalités de mise en œuvre :

Deux pistes sont à explorer :

- S'appuyer davantage sur les dates anniversaire des sinistres (catastrophe d'ampleur nationale ou territoriale).
- Illustrer les événements à l'aide de témoignages et photographies.

Préconisation n° 3 : sensibiliser le citoyen à la protection contre les risques aux différentes étapes de la vie dans le cadre d'un continuum de formation: cursus scolaire, service national universel, passage du permis de conduire... Il est nécessaire d'adapter les messages et vecteurs d'information en fonction des publics cibles.

Modalités de mise en œuvre :

Développer l'apprentissage des gestes qui sauvent, des attitudes à tenir en cas de crise (en évitant une approche anxiogène).

Inciter les populations aux bonnes pratiques (équipement de détecteurs de monoxyde de carbone, acquisition d'extincteurs...).

En milieu scolaire un dispositif ludique et pédagogique intitulé « la boîte à risques » a été réalisé par le Ministère de la Transition écologique pour aborder le sujet des risques naturels de manière pédagogique afin de permettre à chacun d'être acteur de sa propre sécurité; ce dispositif mérite d'être déployé dans tous les établissements scolaires.

Préconisation n° 4 : organiser une offre de formation aux risques à destination des élus et des Associations départementales des maires. Cette initiative pourrait également être élargie aux conseils municipaux des jeunes. L'École Nationale Supérieure des Officiers de Sapeurs-Pompiers (ENSOSP) pourrait en être un partenaire privilégié.

CETTE PRÉCONISATION FAIT L'OBJET D'UNE PROPOSITION D'EXPÉRIMENTATION

Modalités de mise en œuvre :

L'ENSOSP se verra confier la mission de former des officiers de sapeurs-pompiers, chargés de décliner, sur le territoire, les modules de formation aux élus (renforcer le partenariat entre l'ENSOSP, l'INET et l'IHEMI en matière d'offre de formation).

AMÉLIORER L'IDENTIFICATION DU RISQUE

Préconisation n° 5 : la mission fait sienne la proposition de l'AMF consistant à actualiser au moins tous les trois ans le DDRM (Dossier départemental des risques majeurs) qui ne l'est que tous les cinq ans actuellement. Les journées d'information doivent permettre d'en faire connaître le contenu et de le rendre accessible au grand public.

Préconisation n° 6 : développer une météo de l'aléa accessible au grand public dans les secteurs les plus concernés.

Modalités de mise en œuvre :

Mise en place d'un suivi évolutif en fonction du contexte, couplé aux informations et aux recommandations correspondantes.

FAVORISER L'IMPLICATION CITOYENNE

Préconisation n° 7 : organiser des exercices de simulation associant la population. Lorsque le risque inondation est identifié dans un territoire il est essentiel de développer la culture de bassin-versant pour renforcer les solidarités amont-avant et urbain-rural.

Modalités de mise en œuvre :

Adopter une approche transversale du risque et renforcer la coordination des acteurs. La mise en place effective des exercices interdisciplinaires de simulation est préconisée. Les associations de quartiers/réserves communales/associations de bénévoles de sécurité civile seront davantage mobilisées.

MIEUX ASSOCIER LE MONDE ÉCONOMIQUE

Préconisation n° 8 : élargir le périmètre de la Responsabilité Sociétale des Entreprises (RSE) à la prévention des risques et établir des normes ISO correspondantes.

Préconisation n° 9 : intégrer de façon systématique la culture des risques dans les formations professionnelles en relation avec la Région et les opérateurs de compétences (OPCO).

Préconisation n° 10 : créer une clause « sécurité civile » dans les marchés publics.

Modalités de mise en œuvre :

La mise en place d'un label « sécurité civile » ainsi que la prise en compte des qualifications et de l'expérience du personnel assigné à l'exécution du marché devraient être pris en considération lors de l'attribution des marchés publics. Cela permettra d'encourager le recrutement de sapeurs-pompiers volontaires.

SYSTÉMATISER UNE ÉVALUATION DYNAMIQUE

Préconisation n° 11 : renforcer l'évaluation des politiques de sécurité civile grâce à la mise en place d'indicateurs quantitatifs et qualitatifs. Mettre en débat l'évaluation avec les partenaires territoriaux.

Modalités de mise en œuvre :

Le Comité Régional de Prévention et de Résilience (CRPR) prévu par le présent rapport pourrait être le lieu de ces échanges et de ce retour d'expérience (cf. préconisation 15).

II

Moderniser la gouvernance et clarifier les compétences



La clarification des compétences et la modernisation de la gouvernance doivent être des priorités. La clarification des compétences permet de mieux identifier les responsabilités et les rôles de chaque partenaire afin d'éviter les doublons et les conflits de compétence. La modernisation de la gouvernance publique passe par le renforcement du principe de subsidiarité dans un objectif d'efficacité.

II. 1. SUR LE PLAN ORGANISATIONNEL

À L'ÉCHELLE EUROPÉENNE: RENFORCER LA COORDINATION OPÉRATIONNELLE

Préconisation n° 12 : créer une force européenne et un corps d'intervention dédié à la protection civile, destiné à compléter les ressources des États membres sur le plan matériel et humain.

Modalités de mise en œuvre :

Doter le mécanisme européen de protection civile (MPCU) de permanents dédiés à la coordination opérationnelle des interventions.

Préconisation n° 13 : porter à l'échelle européenne une initiative forte dans le domaine de la mutualisation des moyens de la sécurité civile.

Modalités de mise en œuvre :

- Organiser des exercices de simulation transfrontaliers.
- Élaborer un schéma européen d'analyse et de couverture des risques.
- Modéliser un centre de recherche et d'expertise européen sur les risques, feux de forêt et inondations.
- Pré positionner en saison de feux des moyens terrestres au sein des états membres à l'instar de l'expérience pilote menée en Grèce à l'été 2022.
- Développer Resc-UE en renforçant les stockages de matériels et les capacités opérationnelles.

À L'ÉCHELLE NATIONALE: FAVORISER L'APPROCHE INTERMINISTÉRIELLE

Préconisation n° 14 : mettre en place un Conseil interministériel de la Sécurité Civile animé par le ministère de l'Intérieur et sous la présidence du Premier Ministre favoriserait une approche interministérielle et transversale de la politique de sécurité civile au niveau de l'État.

CETTE PRÉCONISATION FAIT L'OBJET D'UNE PROPOSITION D'EXPÉRIMENTATION

CONSOLIDER LA DGSCGC

Préconisation n° 15 : faire évoluer la DGSCGC vers une direction générale davantage opérationnelle à l'instar de la DGPn et DGGN. En effet les sapeurs-pompiers demeurent sous-représentés dans les fonctions de direction et les postes de conception stratégique.

Modalités de mise en œuvre :

La DGSCGC devrait davantage pouvoir s'appuyer sur les sapeurs-pompiers, sur leur compétence, leur formation, leur connaissance de la sécurité civile et du champ opérationnel. Il convient donc de leur donner accès aux principales fonctions d'encadrement de cette Direction générale.

Le régime de la mise à disposition présente des limites et ne permet pas l'organisation d'une carrière avec des passages dans les fonctions à l'État. Une modification du décret n° 2016-2002 du 30 décembre 2016 doit être envisagée afin de permettre à des officiers du cadre d'emplois de conception et de direction d'accéder à des postes fonctionnels à l'État.

Le renforcement de la dimension métier de la DGSCGC serait cohérent avec la préconisation de la mission tendant à expérimenter la désignation des directeurs départementaux des services d'incendie et de secours (SDIS) en directeurs départementaux de la sécurité civile.

Elle permettrait de renforcer l'expertise, la planification, la gestion des moyens et la conduite opérationnelle des crises, en nommant aux postes à responsabilité des femmes et des hommes rompus, tout au long de leur carrière, à l'exercice quotidien de ces fonctions dans les territoires.

HARMONISER LES PÉRIMÈTRES DES ZONES DE DÉFENSE ET DE SÉCURITÉ AVEC CEUX DES RÉGIONS

Préconisation n° 16 : faire correspondre les zones de défense et de sécurité (ZDS) au nouveau périmètre des régions. Associer le découpage de la zone au découpage administratif de la région permettra aux acteurs de travailler sur un territoire de référence identique ce qui favorisera l'organisation administrative et la mutualisation des moyens.

Modalités de mise en œuvre :

Ce nouveau découpage facilitera les partenariats, le travail collaboratif avec les DREAL, DRAFF, ARS. Il favorisera également l'intelligence collective, le partage d'expérience, les mutualisations de moyens.

L'action des zones de défense et de sécurité porte aujourd'hui essentiellement sur des missions de mutualisation et de renforcement des moyens et leur affectation en cas de crise.

Elles ont été historiquement calées sur les régions militaires. La fin du service militaire, la professionnalisation de la Défense nationale, la réorganisation en « bases de défense » et la spécialisation progressive des missions et des matériels, tant des armées que de la sécurité civile, conduisent aujourd'hui à s'interroger sur leur délimitation car les ZDS manquent de visibilité.

Ce nouveau cadre géographique n'empêchera aucunement – à la seule initiative des préfets de zone concernés – une organisation élargie des nouvelles ZDS. En effet un élargissement territorial peut se justifier en cas de situation de crise exceptionnelle ou pour des risques communs, dont la limite peut ne pas correspondre localement au cadre institutionnel.

Cette organisation cohérente avec la nouvelle échelle régionale contribuera à légitimer l'implication de la Région sur les problématiques de résilience et de prévention des risques, telle que préconisée par la présente mission (cf. préconisation n° 15). Chaque ZDS aura ainsi en face d'elle une collectivité susceptible de contribuer à la planification et à la couverture de ces risques ce qui facilitera l'exercice de ses missions.

À L'ÉCHELLE RÉGIONALE: CRÉER UN COMITÉ RÉGIONAL DE PRÉVENTION ET DE RÉSILIENCE POUR ANIMER LE DIALOGUE

Préconisation n° 17 : donner une nouvelle compétence aux régions dans le domaine de la protection des risques majeurs en matière de connaissance des risques, d'observation, de prévention, de RETEX et de résilience. Créer un Comité Régional de Prévention et de Résilience (CRPR). Cette instance est co-présidée par le Préfet de Région (devenu également Préfet de zone) et le Président du Conseil Régional.

CETTE PRÉCONISATION FAIT L'OBJET D'UNE PROPOSITION D'EXPÉRIMENTATION

Modalités de mise en œuvre :

Le CRPR réunit :

- Les collectivités territoriales: le conseil régional, le conseil départemental, les communes et les EPCI.
- Les représentants des SDIS, des établissements et associations partenaires de la sécurité civile et grands opérateurs.
- Les services compétents de l'État.

Le CRPR doit permettre d'établir un échelon de coordination territoriale et de soutien dans le domaine de l'observation, de la connaissance du risque, de la formation, de la prévention, de la mutualisation et de la résilience territoriale (évaluation, retour d'expérience et partage de bonnes pratiques). Il s'agit également de favoriser une doctrine et un dire public unifiés dans le domaine des travaux de prévention et de protection contre les risques tenant compte de la réalité du territoire.

Le CRPR contribue à légitimer les travaux de prévention et de protection liés à l'imminence d'un risque majeur et à formaliser les positions communes dans ce domaine. Il est compétent pour initier la procédure d'urgence à caractère civil (circulaire du 2 août 2022) notamment en situation d'injonctions contradictoires entre les différents services.

Une telle mesure permettra également d'élargir le nombre de financeurs en matière de protection du territoire et de mieux associer la société civile et le monde économique.

La région, de par ses compétences en matière de gestion des fonds européens, peut être la porte d'entrée de nouveaux financements qui trop souvent nous échappent par manque d'ingénierie (exemple récent de Mayotte).

Le CRPR pourra faire l'objet d'une expérimentation dans une ou plusieurs régions avant d'être généralisée sur l'ensemble du territoire.

RENFORCEMENT DE L'ÉCHELON DÉPARTEMENTAL

Préconisation n° 18 : réaffirmer l'autorité du préfet de département comme seul et unique patron de la gestion de crise

Modalités de mise en œuvre :

Le préfet est le seul fonctionnaire d'État dans le département à être formé à la direction de gestion de crise.

Il a sous son autorité l'intégralité des services qui sont mobilisés en matière de gestion de crise.

La crise du COVID19 a démontré l'impérieuse nécessité de faire du préfet de département le seul et unique directeur de la gestion de crise. Les directeurs d'agences et de services de l'État (ARS, DREAL...) se plaçant comme conseillers experts pour éclairer la prise de décision.

Dans cet esprit, il faut réaffirmer le pouvoir du Préfet et son autorité en matière d'arbitrages concernant :

- La prévention des risques
- La mise en place de mesures de sécurité publique et civile
- Le déroulement des opérations de secours (définition plus précise des compétences respectives des acteurs hospitaliers et des SDIS)

Une mission interministérielle devrait permettre de clarifier l'autorité de rattachement, notamment des ambulanciers privés qui dépendent aujourd'hui du ministère de la Santé et de celui des Transports ainsi que des Associations agréées de sécurité civile, dont le lien avec le ministère de l'Intérieur nous semble devoir être renforcé.

Préconisation n° 19 : organiser annuellement une conférence animée par le Directeur du SDIS sous l'autorité du Préfet afin de mieux partager la connaissance des risques, la stratégie à mettre en œuvre et la répartition des rôles de chacun et d'organiser des exercices de simulation en commun. L'ensemble des partenaires de la sécurité civile (CCFF, AASC, forestiers, sylviculteurs, agriculteurs, bénévoles, réserves communales, intercommunales et départementales...) doivent y être associés.

CETTE PRÉCONISATION FAIT L'OBJET D'UNE PROPOSITION D'EXPÉRIMENTATION

Modalités de mise en œuvre :

Au-delà du renforcement des moyens des SDIS (Chapitre IV), il est nécessaire d'améliorer la coordination opérationnelle des partenaires locaux de la sécurité civile.

Il est important d'accompagner et de coordonner le réseau de bénévoles composé d'hommes et de femmes qui connaissent le terrain et sont en contact permanent avec les élus et les services.

En plus de l'aménagement du territoire les missions à développer portent sur la surveillance des massifs (patrouilles, l'aide à la surveillance des zones incendiées pour éviter les reprises, un appui à l'animation pour accompagner les élus et les porteurs de projets à rendre le territoire moins vulnérable).

Préconisation n° 20 : expérimenter la mise en place d'une Direction départementale de la sécurité civile.

CETTE PRÉCONISATION FAIT L'OBJET D'UNE PROPOSITION D'EXPÉRIMENTATION

Modalités de mise en œuvre :

Au titre de la coordination des partenaires de la sécurité civile à l'échelle départementale, il serait souhaitable d'expérimenter dans un département par région la mise en place d'une Direction départementale de la sécurité civile confiée au Directeur du SDIS sous l'autorité du Préfet et en collaboration étroite avec les maires.

Préconisation n° 21 : conforter le service de santé et de secours médical professionnalisé au sein des SDIS permettant d'assurer le renforcement des capacités des SSSM. Cela devra s'accompagner d'une valorisation du statut de professionnel de santé et de la mise en place d'un diplôme qualifiant correspondant.

Préconisation n° 22 : accroître les moyens déconcentrés des préfectures et DDTM pour accompagner les élus dans leurs démarches territoriales, notamment concernant la recomposition spatiale nécessitée par le réchauffement climatique et l'augmentation des risques.

À L'ÉCHELLE COMMUNALE ET INTERCOMMUNALE

Préconisation n° 23 : généraliser les plans communaux de sauvegarde et leur élargissement systématique à l'échelle intercommunale.

Modalités de mise en œuvre :

Ces plans doivent intégrer l'organisation logistique des tâches de soutien en partenariat avec les associations agréées de sécurité civile, composées de bénévoles.

La mise en place d'un référent départemental est également préconisée afin de faciliter la mutualisation, si nécessaire, des moyens du département (exemple : cantine départementale pour assurer le ravitaillement des équipes de lutte).

Préconisation n° 24 : la mission fait sienne la préconisation de la DGSCGC, qui consiste à inciter les maires à intégrer le service public de la DECI dans une structure intercommunale (EPCI à fiscalité propre) concomitamment au transfert de la compétence eau et assainissement.

Préconisation n° 25 : le CRPR permettra le développement des moyens de soutien aux Maires en termes de conseil, de formation et de résilience. Il constitue un outil de coordination des compétences existantes à l'échelle de la région (déconcentrées et décentralisées).

Modalités de mise en œuvre :

Le niveau communal est le premier lieu d'exercice de la sécurité civile mais il est souvent démuní pour ce qui concerne les moyens correspondants. La responsabilité des maires porte sur un très large spectre : la sensibilisation de la population aux risques majeurs, la connaissance des aléas, la prévention, l'éducation, la préparation, la planification, la gestion des sinistres et l'accompagnement des populations. Le maire est la première autorité présente sur les lieux d'un sinistre et on attend de lui qu'il soit le moteur de la solidarité. Le CRPR permettra de renforcer son information et les moyens de mise en œuvre de ses missions.

II. 2. SUR LE PLAN DES COMPÉTENCES

CLARIFICATION DES COMPÉTENCES SAMU/SDIS/SERVICES AMBULANCIERS

Préconisation n° 26 : clarifier l'organisation de la réponse pour les missions d'urgence préhospitalière pour optimiser les moyens publics et réduire la concurrence entre les services, source d'inefficacité.

Modalités de mise en œuvre :

Il convient de clarifier les missions de ces différents acteurs pour garantir une réponse la plus efficace possible et de faire en sorte chaque acteur respecte son cadre d'intervention.

Préconisation n° 27 : généraliser la mise en place de plateformes communes de traitement des appels d'urgence (police, SAMU, SDIS) à l'instar de ce qui est pratiqué dans la plupart des pays européens. Mise en place d'un triptyque : plateforme commune / numéro unique / système de géolocalisation.

CETTE PRÉCONISATION FAIT L'OBJET D'UNE PROPOSITION D'EXPÉRIMENTATION

Modalités de mise en œuvre :

À l'heure actuelle, le système des numéros d'urgence est totalement illisible puisqu'il existe près de 15 numéros d'urgence en France.

Il convient de simplifier le système pour aboutir à la généralisation du numéro unique 112 et de développer les plateformes communes de traitement des appels.

Cette organisation doit être couplée à un système de géolocalisation de l'ensemble des vecteurs de secours répondant à des critères stricts de matériel embarqué et de formation reconnue par l'État.

Un représentant des ambulanciers privés devrait être intégré aux plateformes communes qui seraient alors composées des policiers, gendarmes, SAMU, pompiers et ambulanciers.

Préconisation n° 28 : résoudre le problème des carences ambulancières. En matière de régulation des interventions la mission propose de simplifier le dispositif existant en donnant au préfet autorité pour arbitrer a posteriori les différends afin d'identifier de manière objective les charges financières correspondantes.

Modalités de mise en œuvre :

Le système actuel de régulation par défaut est aujourd'hui une vraie source de tension entre le monde hospitalier et les SDIS qu'il désorganise. De plus cette situation « essouffle » le volontariat.

L'évolution de la sollicitation des sapeurs-pompiers par le SAMU, pour des missions qui ne relèvent pas des secours d'urgence (article L. 1424-2 du CGCT) leur fait perdre actuellement la maîtrise de leurs moyens (en effet aujourd'hui jusqu'à 20 % des interventions des sapeurs-pompiers concernent les transports sanitaires hors urgence).

Il en résulte une profonde désorganisation des SIS préjudiciable à l'efficacité de leurs missions d'urgence.

Il faut permettre aux sapeurs-pompiers d'adapter dans ce cas leur réponse aux particularités de chaque situation (engagement des moyens, régulation et orientation vers l'établissement de santé de proximité, sollicitation des transporteurs sanitaires privés pour le transport de la personne).

Il n'est plus possible de faire supporter par les seuls services d'incendie et de secours les carences du service public hospitalier sur le territoire.

À l'heure actuelle la saturation des services d'urgences se traduit de plus en plus souvent par des attentes et une immobilisation des sapeurs-pompiers sur place sur des durées qui peuvent atteindre jusqu'à huit heures. Tant sur le plan humain pour les victimes que sur le plan de la disponibilité des moyens cette situation est totalement inacceptable.

Les arbitrages du SAMU et sa qualification des interventions n'étant pas neutre sur le plan financier, la loi prévoit la possibilité de requalifier a posteriori à la demande des SDIS les demandes d'intervention par une commission ad hoc. La mission propose donc de simplifier le dispositif en donnant au préfet autorité pour arbitrer a posteriori.

Cela ne règle pas pour autant le problème de l'effectivité de la prise en charge. Différentes pistes peuvent contribuer à réduire ces carences :

- Le développement des maisons médicales
- Le développement des consultations à distance
- Un conventionnement avec les infirmiers libéraux
- Repenser le système de gardes de médecins

Un schéma départemental devrait garantir une répartition homogène des moyens SAP (synthèse SDACR et schéma ambulancier)

Préconisation n° 29 : intégrer les sapeurs-pompiers dans la composition du Conseil National de l'Urgence Hospitalière (CNUH) pour participer à la définition de la stratégie nationale.

Modalités de mise en œuvre :

Le CNUH, créé par décret du 9 octobre 2012, est notamment chargé d'émettre toute proposition dans le domaine de la prise en charge en urgence des patients. Alors que les services d'incendie et de secours réalisent plus de 4 millions d'interventions de secours et soins d'urgence aux personnes par an et sont le principal acteur de l'urgence pré-hospitalière, ils ne font pas partie de cette instance. Il semble nécessaire que les sapeurs-pompiers puissent en être membres pour contribuer à la définition de la stratégie nationale dans le domaine de l'urgence hospitalière, celle-ci devant être davantage interministérielle.

Préconisation n° 30 : intégrer les Présidents de Conseils d'administration des SDIS (PCASDIS) comme membres de droit des conseils de surveillance des ARS compte tenu de l'incidence des décisions prises par les conseils de surveillance des ARS sur l'activité des SDIS.



III

Mieux prendre en compte la réalité du territoire

Prendre en compte la réalité du territoire en matière de risques majeurs c'est tenir compte de ses caractéristiques et de ses dangers spécifiques afin d'élaborer des plans de prévention et de gestion des risques simplifiés et plus adéquats, qu'il s'agisse des risques industriels, sanitaires ou environnementaux. Ce processus passe par différentes étapes : l'évaluation, la sensibilisation de la population, l'élaboration des plans de prévention et de gestion des risques, la formation et la mise en place de dispositifs coordonnés et proportionnés.

RECONNAÎTRE LE PRINCIPE DE RÉALITÉ TERRITORIALE

Préconisation n° 31 : la mission fait sienne la recommandation de l'AMF permettant un exercice différencié des compétences des collectivités territoriales (dérogation ou adaptation) concernant l'aménagement du territoire dans le domaine des risques.

CETTE PRÉCONISATION FAIT L'OBJET D'UNE PROPOSITION D'EXPÉRIMENTATION

SIMPLIFIER ET MIEUX PARTAGER LES DOCUMENTS OPÉRATIONNELS

Préconisation n° 32 : diminuer le nombre de documents opérationnels, par fusion ou intégration. Simplifier les modalités d'élaboration des Plans de Prévention des Risques Naturels (PPRN), Plans de Prévention des Risques Technologiques (PPRT), Programme d'Action et de Prévention des Inondations (PAPI) et Porter à Connaissance (PAC) ce qui favoriserait leur appropriation et leur développement.

Modalités de mise en œuvre :

Simplifier le processus de révision des PPR et en particulier des PPRIF, en permettant au Préfet des mises à jour sectorisées, accélérerait considérablement les procédures.

S'appliquer à ne considérer que des hypothèses réalistes et raisonnables pour le dimensionnement des PPRT, PPRN et PPRIF pour les faire aboutir.

Une mission de l'administration devrait être mise en place afin de simplifier l'ensemble de ces plans et d'en permettre une meilleure appropriation par le grand public.

Préconisation n° 33 : élargir le dispositif réglementaire du « Plan Particulier de Mise en Sûreté » (PPMS) aux établissements recevant du public sur la base d'une liste établie par le préfet.

Modalités de mise en œuvre :

Ce dispositif est actuellement limité aux établissements scolaires. La liste pourrait être élargie aux établissements recevant du public de catégories 1 et 2.

Préconisation n° 34 : mieux partager les plans de prévention (notamment PPR) et cartes d'aléas qui demeurent trop confidentiels. Leur mise à jour régulière doit les rendre plus exploitables et plus opérationnels pour l'ensemble des services.

Modalités de mise en œuvre :

Pour la gestion de crise, il conviendra de mettre à disposition des autorités compétentes un ensemble d'informations et de cartes utiles en situation opérationnelle (à l'instar des cartes ZIP/ZICH réalisées par le réseau VIGICRUES).

Préconisation n° 35 : réaliser au niveau local un retour d'expérience (RETEX) systématique des risques majeurs au niveau départemental et consolider ces retours d'expérience au niveau des zones de défense régionales puis au niveau national. Sous l'autorité des préfets ces RETEX seraient interministériels et devraient associer tous les acteurs concernés (y compris les associations agréées de sécurité civile). Ces RETEX concernent l'ensemble des risques majeurs.

Modalités de mise en œuvre :

La culture du retour d'expérience est insuffisamment développée en France. Les RETEX gagneraient à être plus systématiques en approfondissant les pistes d'améliorations et en prenant davantage en compte le facteur humain essentiel dans le domaine du risque.

IV

Renforcer les moyens de sécurité civile et les adapter à l'évolution des risques



Renforcer les moyens de la sécurité civile afin de répondre à l'évolution des risques, nécessite de disposer d'une capacité d'adaptation permettant de faire face aux situations d'urgence. Les moyens humains doivent être valorisés, les moyens juridiques renforcés mais il est désormais temps de repenser également le mode de financement des services de secours pour répondre à la récurrence des crises impliquant l'engagement des services dans la durée.

IV. 1. LES MOYENS HUMAINS

L'accompagnement et la reconnaissance de l'engagement sont indispensables à la préservation de notre modèle de sécurité civile. L'encouragement du volontariat, du bénévolat et la valorisation des associations partenaires sont essentiels pour préserver son équilibre.

FAVORISER L'ENGAGEMENT CITOYEN

Préconisation n° 36 : encourager davantage l'engagement volontaire. La reconnaissance d'un socle commun ouvert à tous les citoyens doit être réaffirmée. Ce socle autorise un engagement personnalisé pour le parcours des sapeurs-pompiers volontaires.

Modalités de mise en œuvre :

La sélection, les recrutements, la formation, le management doivent de ce fait être repensés et adaptés. Le plan d'action 2019-2021 du Gouvernement pour les sapeurs-pompiers volontaires (SPV) prévoit de « créer un choc de recrutement » en systématisant la possibilité de contracter un engagement différencié à tous les SPV recrutés.

La stagnation des effectifs de SPV démontre une situation très éloignée du choc de recrutement attendu. La mission souligne la nécessité d'une nouvelle impulsion politique à ce dispositif qui demeure très pertinent. Elle propose d'employer le terme d'engagement personnalisé plutôt que différencié.

Préconisation n° 37 : encourager la création de réserves communales et intercommunales par le développement du concept de citoyen actif notamment dans le cadre du Service National Universel (SNU) et de son évolution.

Modalités de mise en œuvre :

Le concept de citoyen actif est à la fois fédérateur et inclusif. Il s'applique aux volontaires et aux bénévoles et doit concerner davantage la jeunesse.

Ces réserves peuvent assurer des missions de renfort ciblées dans le temps, à la fois en *front office* et en *back office*, permettant d'augmenter ponctuellement la réponse capacitaire.

Le développement d'une branche spécifique « protection environnementale » serait de nature à accroître l'attractivité de ce dispositif pour les jeunes.

Préconisation n° 38 : favoriser l'augmentation du nombre d'adhérents des Comités communaux de feux de forêt (CCFF), des Réserves de sécurité civile et renforcer la coopération avec les agriculteurs et les forestiers.

Modalités de mise en œuvre :

Dans le cadre des PCS, les municipalités devraient préparer des listes de forestiers et d'agriculteurs volontaires. Ces listes devraient être régulièrement actualisées et les volontaires ainsi identifiés associés aux exercices prévus dans le PCS.

Mise en place d'actions de reconnaissance (communication, moyens d'équipement, récompenses symboliques).

Préconisation n° 39 : simplifier l'exercice du volontariat de sapeur-pompier par la mise en place d'une formation initiale adaptée aux actes essentiels, complétée par une journée de maintien des acquis chaque année.

Modalités de mise en œuvre :

Cette formation permettra aux sapeurs-pompiers volontaires d'être capables d'intervenir, en prompt secours (réaliser un massage cardiaque, stopper une hémorragie, effectuer un dégagement d'urgence...), sur les interventions urgentes les plus courantes, garantissant les effectifs et le maillage territorial des services d'incendie et de secours. Ces sapeurs-pompiers seront bien entendu soutenus par des équipes de sapeurs-pompiers disposant d'une formation complète.

Durant la première année d'engagement, la formation est poursuivie au sein de la caserne où le volontaire est engagé.

Préconisation n° 40 : l'implication des jeunes réalisant un service national universel est à encourager pour renforcer le sens de l'engagement de ces citoyens.

Modalités de mise en œuvre :

Il appartient à l'État de mettre en place le financement correspondant. Le maillage du territoire en casernes de sapeurs-pompiers pourrait permettre d'accueillir les volontaires et servir de bases prioritaires pour le service national universel.

Préconisation n° 41 : lancer une étude sur l'avenir du dispositif de volontariat chez les sapeurs-pompiers.

Modalités de mise en œuvre :

Les évolutions sociétales, accélérées notamment par la crise sanitaire du COVID, ont fortement impacté les rangs des sapeurs-pompiers, professionnels comme volontaires, dont le recrutement et le management doivent évoluer pour correspondre aux attentes de ces nouvelles générations et ainsi continuer à capter cette ressource.

Préconisation n° 42 : renforcer les moyens de protection physique mis à disposition des sapeurs-pompiers.

Modalités de mise en œuvre :

Le métier de sapeur-pompier étant aujourd'hui classé comme activité professionnelle cancérogène par l'OMS. Un travail doit être mené pour équiper les sapeurs-pompiers de matériel de protection des voies respiratoires, y compris dans le cadre des feux d'espaces naturels.

Préconisation n° 43 : clarifier le cadre d'activité du volontariat (hors emploi) est nécessaire afin de s'inscrire dans le champ dérogatoire de la directive européenne « temps de travail ».

Modalités de mise en œuvre :

Une nouvelle directive européenne sur l'engagement citoyen devrait pouvoir s'inspirer du statut de l'Élu.

Préconisation n° 44 : augmenter le nombre de jours autorisés dans le cadre des conventions de disponibilité des sapeurs-pompiers volontaires.

Modalités de mise en œuvre :

De véritables mesures de compensation financière doivent être proposées aux employeurs publics et privés qui libèrent leur personnel au profit de la sécurité civile. Les salaires versés par l'employeur pendant les heures de mise à disposition au profit du SDIS devraient être intégralement remboursés.

Préconisation n° 45 : revaloriser le montant des indemnités d'astreinte des sapeurs-pompiers volontaires en journée, actuellement plafonné à 9 % de 8 à 10 €/heure, pour favoriser ce dispositif et son attractivité.

Préconisation n° 46 : mettre en place une bonification de trimestres de retraite pour les sapeurs-pompiers volontaires.

Modalités de mise en œuvre :

Cette bonification sera proportionnelle à la durée d'engagement et attribuée aux sapeurs-pompiers volontaires à partir de quinze années d'ancienneté.

Préconisation n° 47 : renforcer l'attractivité de l'engagement des sapeurs-pompiers volontaires.

Modalités de mise en œuvre :

Permettre aux SPV, au-delà d'une certaine durée d'engagement, un accès de type troisième voie aux concours de la fonction publique territoriale.

Préconisation n° 48 : il est proposé à toute personne volontaire ou bénévole investie dans la sécurité civile de bénéficier d'une bonification de son Compte Personnel de Formation (CPF).

RECONNAÎTRE ET VALORISER LES ASSOCIATIONS QUI PARTICIPENT À LA PROTECTION CONTRE LES RISQUES

Préconisation n° 49 : mieux accompagner les Associations agréées de sécurité civile.

Modalités de mise en œuvre :

La mise en place de moyens financiers supplémentaires conditionnés à la signature de conventions de coordination permettrait de contribuer à l'équilibre budgétaire de ces structures qui traversent depuis quelques années d'importantes difficultés. La pluri annualité des subventions et un renforcement du soutien logistique, administratif et financier, sont des pistes à explorer.

Préconisation n° 50 : renforcer la coordination des associations agréées de sécurité civile par la DGSCGC.

Modalités de mise en œuvre :

La création d'un service chargé des AASC et de l'engagement citoyen, au sein de la DGSCGC, serait une forme de reconnaissance et un signal fort.

De la même manière que les Sapeurs-pompiers, les AASC (Croix-Rouge, Protection Civile...) seront de plus en plus sollicitées dans les années à venir du fait de l'augmentation des risques.

Dès lors il semble indispensable d'assurer la stabilité de notre modèle en garantissant la pérennité du bénévolat et de l'engagement associatif au sein des associations agréées de sécurité civile.

Préconisation n° 51 : impliquer davantage les Associations Agréées de Sécurité Civile (AASC) dans les interventions de premier secours lors de situations de crise, celles-ci étant réparties sur tout le territoire.

Préconisation n° 52 : créer un label « Employeur partenaire des Associations agréées de sécurité civile », à l’instar de ce qui est préconisé pour les Sapeurs-pompiers volontaires, afin de permettre aux entreprises concernées de bénéficier du mécénat Article 238bis du Code général des Impôts.

COORDONNER LES RENFORTS

Préconisation n° 53 : rechercher les conditions de participation des armées lors des crises majeures et fluidifier les procédures de demandes d’intervention et de moyens.

Modalités de mise en œuvre :

L’élaboration d’un lexique commun : forces civiles/forces armées (des codes partagés notamment en matière de planification faciliteraient les échanges).

Développer les exercices en commun.

IV. 2. LES MOYENS FINANCIERS

Hormis le concours de l’État, le financement des services d’incendie et de secours repose essentiellement sur les contributions des Départements et du bloc communal. L’évolution de la population et celle des risques devraient être davantage prises en compte. L’émergence des EPCI disposant de la compétence incendie et secours pourrait inciter à une révision des modalités et des critères de calcul des contributions du bloc communal aux SDIS. Par ailleurs il est aujourd’hui indispensable de rechercher de nouvelles sources de financement permettant de faire face aux nouveaux enjeux de la sécurité civile.

DIMENSIONNER LES MOYENS À LA RÉALITÉ DES RISQUES

Préconisation n° 54 : abonder le fonds d’aide à l’investissement des services d’incendie et de secours. Cela permettrait d’accompagner les SDIS et de renforcer la solidarité vis-à-vis des collectivités tout en tenant compte de l’évolution des risques.

Modalités de mise en œuvre :

Les critères sur lesquels sont calculées les participations devraient prendre en compte les enjeux environnementaux, la nature du risque, le nombre d’habitants.

Préconisation n° 55 : rendre possible l’éligibilité des SIS à la dotation d’équipement des territoires ruraux (DETR) lors de la construction ou la réhabilitation de casernes de sapeurs-pompiers en milieu rural.

Préconisation n° 56 : accompagner les SIS dans les rénovations des casernes, notamment en milieu rural, pour adapter ces locaux avec des espaces de *co-working* (ou autres activités compatibles):

Modalités de mise en œuvre :

Les sapeurs-pompiers volontaires pourront ainsi bénéficier de bureaux dans leurs casernes leur permettant de concilier travail et exercice du volontariat.

Préconisation n° 57 : prendre en compte une quote-part de la taxe de séjour dans le financement des services d'incendie et de secours dans les départements touristiques se justifie du fait du lien de causalité existant entre fréquentation et augmentation des risques.

Préconisation n° 58 : mettre en place un fonds pour la prévention des risques alimenté par le produit du recouvrement des infractions correspondantes.

Préconisation n° 59 : tenir compte de la couverture assurée par les services d'incendie et de secours sur les réseaux des sociétés d'autoroutes ainsi que des frais correspondants. En effet actuellement seules leurs interventions font l'objet de remboursement par les sociétés d'autoroutes.

Préconisation n° 60 : mettre en place un fonds ou une réserve de crédits spécifiques, à la disposition des préfets permet d'être en capacité d'effectuer des opérations d'urgence pendant ou après les sinistres d'ampleur.

Préconisation n° 61 : mise en place systématique d'un guichet unique pour l'aide aux victimes de risques majeurs. En effet l'accompagnement des victimes de risques majeurs est un enjeu central en matière de protection des populations. Ce système intégré permet aux victimes de faire une seule demande pour obtenir différents types d'aides, sans avoir à se déplacer d'un organisme à l'autre.

Modalités de mise en œuvre :

Ce dispositif fonctionne suivant quatre étapes:

- Enregistrement : Les victimes peuvent s'enregistrer physiquement ou en ligne en fournissant des informations sur leur situation familiale, les dégâts causés et leurs besoins d'assistance.
- Évaluation des besoins : Une équipe de travailleurs sociaux peut évaluer les besoins de chaque victime et fournir une assistance personnalisée.
- Coordination de l'aide : Le guichet unique peut coordonner l'aide de différents prestataires de services, tels que les collectivités, les administrations, les organisations caritatives et les fournisseurs de soins de santé, pour s'assurer que les victimes reçoivent l'assistance nécessaire.
- Suivi : Le guichet unique a en charge l'évolution des besoins des victimes et ajuste l'aide en conséquence pour s'assurer que les victimes reçoivent un soutien continu et adapté.

Préconisation n° 62 : défiscaliser au bénéfice des SIS une quote-part du carburant et du kérosène dans la continuité de la suppression du malus écologique lors de l'acquisition des engins roulants des sapeurs-pompiers (modification de la loi de finances 2023).

IDENTIFIER LES OPPORTUNITÉS DE MUTUALISATION

Préconisation n° 63 : développer des conventions de mutualisation à l'échelle des partenaires de la sécurité civile. La coordination des nombreux acteurs sur le territoire, préconisée par la mission, devrait faciliter la mise en œuvre de ces conventions.

Modalités de mise en œuvre :

De nombreuses pistes existent dans ce domaine (plateformes d'alerte, des services bâtiment des SDIS, garages, informatique des SDIS et Départements, moyens, matériels, hélicoptères...).

ASSOCIER LE SECTEUR DE L'ASSURANCE AU FINANCEMENT DE LA SÉCURITÉ CIVILE

Préconisation n° 64 : établir des indicateurs financiers communs à partir des données assurantielles, permettant de définir la « valeur du sauvé ».

Modalités de mise en œuvre :

Dresser un bilan annuel du nombre d'interventions de tous les services de secours et de l'estimation du coût global des secours et de la « valeur du sauvé ». Cela permettrait une prise de conscience collective de la charge qui en résulte pour les collectivités territoriales et favoriserait une plus grande responsabilisation de la population. Une mission pourrait être confiée conjointement à l'IGA et à l'IGF pour établir ces indicateurs en relation avec les groupes d'assurance.

Préconisation n° 65 : moderniser la TSCA et mettre en place une mission spécifique, confiée conjointement à l'IGA et à l'IGF, et destinée à :

- Identifier les indicateurs permettant d'estimer la valeur du sauvé.
- Actualiser l'assiette de répartition de la TSCA.
- Identifier les critères de calcul de répartition en prenant en compte la richesse des départements, les enjeux environnementaux, la nature du risque, le nombre d'habitants.

Modalités de mise en œuvre :

La mission fait sienne la préconisation de l'Association des Départements de France (ADF). L'assiette de répartition de la TSCA est fondée sur le nombre de véhicules circulant en 2005. Elle mérite une actualisation d'une part et un élargissement d'autre part à l'ensemble des biens sauvés car ceux-ci ne se résument pas aux seules automobiles.

Il serait souhaitable dans le cadre d'un pacte entre l'État, les collectivités et les groupes d'assurance, de s'entendre sur un dispositif permettant d'impliquer davantage les acteurs à l'origine des risques.

La dynamique de la TSCA devrait permettre d'augmenter la part fléchée en direction des SDIS et de mettre en place une péréquation entre départements sans prélèvement sur les contributions existantes.

Préconisation n° 66 : créer un fonds budgétaire alimenté par une contribution générale des groupes d'assurances en prenant en compte la « valeur du sauvé ».

Modalités de mise en œuvre :

Les premiers bénéficiaires des opérations de lutte outre les propriétaires étant les compagnies d'assurances, il apparaît normal qu'elles contribuent à l'effort financier (Exemple de la MAIF qui s'est engagée à reverser 10 % de ses bénéfices en faveur de la planète mais aussi pour agir en faveur de la prévention des risques majeurs).

IV. 3. LES MOYENS MATÉRIELS

Afin d'optimiser l'identification des risques, indispensable à la prévention et à la lutte, il est souhaitable de renforcer les moyens d'alerte et de généraliser l'interopérabilité des outils et des systèmes. L'accroissement des moyens nationaux et leur mutualisation doivent permettre d'adapter la sécurité civile à l'évolution des risques sur le territoire.

DÉPLOYER DES MOYENS D'ALERTE ADAPTÉS

Préconisation n° 67 : le déploiement du nouveau dispositif d'alerte à la population française (FR-Alert) doit être complété par une organisation efficiente (sirènes du réseau national d'alerte...) permettant aux populations situées dans les zones hors couverture GSM de bénéficier de l'information d'une situation de danger.

Modalités de mise en œuvre :

Mise en place de recommandations sur les conduites à tenir (exemple des messages vocaux pour mieux associer la population). Les salles opérationnelles doivent être les outils de la mise en œuvre pour une réactivité optimale.

Préconisation n° 68 : favoriser le déploiement de NexSIS (gestion des alertes et des opérations) sur l'ensemble du territoire.

Modalités de mise en œuvre :

Les services d'incendie et de secours vont migrer leur système de gestion des alertes (SGA) et leur système de gestion des opérations (SGO) vers NexSIS, développé par l'Agence du Numérique de la Sécurité Civile.

Ce progiciel permettra aux services d'incendie et de secours de disposer d'un outil résilient et à l'État de disposer, en temps réel, de l'activité opérationnelle sur le territoire national.

La mise à disposition gratuite du service par l'État permettrait aux services d'incendie et de secours de préserver leurs finances. Il convient de préciser que la résonance financière générée par le déploiement concomitant du RRF et de NexSIS est de nature à fragiliser les SIS.

GÉNÉRALISER L'INTEROPÉRABILITÉ DES MOYENS

Préconisation n° 69 : améliorer l'interopérabilité des systèmes radio afin d'uniformiser les systèmes de communication (réseau radio du futur) pompiers, gendarmerie, police, Samu.

Modalités de mise en œuvre :

Développement des moyens des collectivités territoriales et des EPCI dans ce domaine ainsi que les associations agréées de sécurité civile, ONF, forestiers-sapeurs.

Mettre en place une doctrine d'emploi partagée.

Préconisation n° 70 : adapter un outil de type SIG interopérable utilisable par l'ensemble des acteurs afin de créer une cartographie mutualisée et actualisée régulièrement par les services producteurs des données métier en lien avec la sécurité civile.

Modalités de mise en œuvre :

L'outil SYNAPSE devrait pouvoir être partagé par l'ensemble des services opérationnels.

Préconisation n° 71 : généraliser l'emploi des drones dans les SIS pour la surveillance thermique des incendies ainsi que pour la surveillance préventive.

Préconisation n° 72 : relancer au sein de la Direction Générale de la Sécurité Civile et de la Gestion de Crise (DGSCGC), la réflexion sur l'intégration d'hélicoptères lourds et polyvalents en les mutualisant et en les gérant de façon coordonnée.

Modalités de mise en œuvre :

La mise en place d'un hélicoptère « bleu blanc rouge » (création d'une flotte commune) accompagné d'une instruction précise sur la répartition des missions garantissant leur affectation prioritaire traduirait cet effort de mutualisation. Il conviendra de mettre en place une régulation entre secours techniques et secours médicaux. Les éventuels arbitrages de mise à disposition de moyens se faisant conjointement par le Préfet de région et le Directeur général de l'ARS.

GARANTIR LA CAPACITÉ SÉCURITAIRE

Préconisation n° 73 : accroître les moyens nationaux (notamment aériens) conformément aux annonces du Président de la République et du ministre de l'Intérieur qui correspondent aux engagements suivants :

- Action en faveur de l'engagement des sapeurs-pompiers volontaires.
- Contribution financière de l'État aux pactes locaux solidaires.
- Investissement massif dans le changement et l'accroissement du nombre d'avions bombardiers d'eau.
- Renforcement de la stratégie européenne de protection.
- Augmentation de la flotte d'hélicoptères lourds.
- Expérimentation de matériels innovants.

Modalités de mise en œuvre :

Adapter la mise en place des moyens nationaux à l'évolution des périodes de survenance des sinistres (notamment avec les feux de printemps).

RÉAFFIRMER LA DOCTRINE OPÉRATIONNELLE

Préconisation n° 74 : réaffirmer la doctrine concernant l'existence d'une base unique (Nîmes-Garons) et le pré-positionnement des moyens aériens, en fonction de l'évolution du risque.

Modalités de mise en œuvre :

Les arbitrages demeurent au niveau national cependant ils s'appuient sur une qualification locale du risque, sur la base d'indicateurs bien identifiés, ce qui permet de prendre en compte la réalité de chaque territoire.

IV. 4. LES MOYENS JURIDIQUES

Des procédures parfois complexes et des exigences administratives excessives mettent parfois en échec des réponses d'urgence en matière de sécurité civile. Il est donc important de veiller à ce que la réglementation soit adaptée à la capacité d'agir rapidement et efficacement.

SÉCURISER LE CADRE JURIDIQUE DES ÉVACUATIONS

Préconisation n° 75 : mettre en place un cadre juridique, lors des situations d'urgence (feux de forêts, inondations, nuages toxiques...) pour l'évacuation des personnes récalcitrantes.

Modalités de mise en œuvre :

Disposition législative et réglementaire.

FAIRE ÉVOLUER LE CODE FORESTIER

Préconisation n° 76 : développer les zones d'appui et de protection agricole et adapter leur cadre juridique.

Modalités de mise en œuvre :

Prévoir leur inscription dans le code forestier et dans les documents d'urbanisme afin de conforter leur assise juridique en concertation avec les pompiers dans le cadre d'une approche intégrée.

Ce dispositif de zones « d'appui agricoles » nécessite une mise en œuvre en étroite concertation avec les agriculteurs et les propriétaires forestiers. Il ne s'agit pas d'imposer mais de convaincre.

Pour faciliter la bonne réalisation de ces zones et en lien avec le Département, en charge de l'aménagement foncier, des opérations de restructuration parcellaire doivent être envisagées, là où c'est opportun.

Il est par ailleurs indispensable de valoriser économiquement les activités agricoles mises en œuvre dans ces zones d'appui afin d'assurer leur viabilité et leur pérennité. Un régime fiscal attractif peut y contribuer et renforcer leur pérennité.

Préconisation n° 77 : élargir la possibilité, dans le code forestier, de réaliser des coupes tactiques, sous l'autorité du Préfet, pour stopper le feu lors des incendies, en complément des feux tactiques déjà autorisés.

Modalités de mise en œuvre :

Les indemnités correspondantes devront incomber aux compagnies d'assurances.

RENFORCER L'EFFECTIVITÉ DES OBLIGATIONS ET DES SANCTIONS

Préconisation n° 78 : conditionner les indemnisations des compagnies d'assurances à l'installation préalable de détecteurs de monoxyde de carbone.

Préconisation n° 79 : faire évoluer le cadre réglementaire des OLD afin de permettre au maire de maintenir le principe d'une charge supportée par celui qui induit le risque tout en mettant en place une organisation collective des travaux de débroussaillage pour en garantir l'application et l'efficacité. L'échelle de la parcelle devra être privilégiée pour mettre en œuvre les OLD.

Préconisation n° 80 : renforcer les sanctions pénales en cas de constat de non-respect des OLD (amende de 4^e classe à ce jour, proposition d'évolution en amende de 5^e classe).

Modalités de mise en œuvre :

Sous la responsabilité du maire, le travail d'information et d'explication à destination des propriétaires doit être favorisé (intervention d'agents de l'ONF, des DDT et des SDIS); il doit être suivi de contrôle et, en cas de non-exécution, de sanctions administratives et pénales (par les agents assermentés à cet effet). À ce jour, les peines contraventionnelles ne sont pas suffisamment dissuasives. Le passage à la 5^e classe en permettant le recours à l'amende forfaitaire vise à durcir la sanction et limiter l'infraction.

Préconisation n° 81 : conditionner les mutations ainsi que le remboursement par les assurances, en cas d'incendie, au respect des obligations légales de débroussaillage (OLD)

Modalités de mise en œuvre :

Le code des assurances prévoit la possibilité de relever la franchise de remboursement en cas de non-réalisation des OLD. Dans la pratique, aucune compagnie d'assurances n'applique cette mesure, compte tenu du coût d'organisation, et de l'univers très concurrentiel des polices, qui ne favorisent pas l'imposition de contraintes supplémentaires au titulaire du contrat d'assurance.

Disposition législative et réglementaire.

Une modification législative pourrait dans un premier temps rendre obligatoire l'adoption de cette mesure par les assurances. Dans un second temps, elle pourrait même rendre inassurables des maisons dont les propriétaires n'assurent pas les OLD.

La réalisation effective des OLD doit pouvoir être prouvée, soit par une attestation fournie par une entreprise de travaux agricole et forestier agréée, soit par la fourniture d'éléments de preuve (photographies géoréférencées et datées).

Préconisation n° 82 : permettre à la puissance publique d'intervenir sur les terrains privés, à l'abandon, et ceux sur lesquels les propriétaires ne sont pas identifiés.

Modalités de mise en œuvre :

Disposition législative et réglementaire.

Préconisation n° 83 : renforcer les sanctions pour les auteurs d'incendies involontaires par manquement simple ou délibéré à une obligation (les auteurs d'incendies volontaires sont déjà fortement sanctionnés).

Modalités de mise en œuvre :

Disposition législative.

Préconisation n° 84 : ne plus soumettre les obligations légales de débroussaillage (OLD) à une autorisation administrative d'aucune sorte, en les considérant comme des travaux courant d'exploitation et d'entretien.

Modalités de mise en œuvre :

Ces obligations ne sont pas toujours respectées. La cause en est principalement qu'elles nécessitent des autorisations administratives et donc la constitution de dossiers.

Les propriétaires ou exploitants répugnent à les constituer et cela d'autant plus qu'une instruction tatillonne réclame toujours et encore plus d'analyses et d'études de plus en plus détaillées et fouillées.

Procéder à l'identique pour les cours d'eau ou pour toutes autres opérations d'entretien courant ayant trait à la sécurité des personnes et des biens.

Préconisation n° 85 : renforcer la police de l'environnement est nécessaire pour une plus grande effectivité de l'obligation de débroussaillage.

Modalités de mise en œuvre :

Les maires ne disposent actuellement pas de moyens suffisants pour faire respecter cette obligation. Il faut élargir le dispositif de coopération entre les différents acteurs de la police de l'environnement (Office National des Forêts (ONF), Office Français de la Biodiversité (OFB), police, gendarmerie-3000 poste de « gendarmes verts » annoncés par le Président de la République, inspecteurs ICPE pour les risques technologiques).

Préconisation n° 86 : une nouvelle procédure juridictionnelle d'urgence « le référé sécurité civile » (type référé administratif) doit permettre de trancher les conflits et contentieux liés aux travaux d'urgence destinés à lutter contre les risques notamment en cas de recours de tiers devant la juridiction administrative.

IV. 5. L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE

La diminution de l'exposition aux risques des habitations passe par une politique d'aménagement du territoire volontariste qui intègre davantage la limitation des interfaces urbanisme /zone à risque et la « défendabilité » des constructions. Cela passe également par un renforcement des DECI et DFCL. L'adaptation de la gestion des forêts au changement climatique doit être une priorité.

DIMINUER L'EXPOSITION AUX RISQUES

Préconisation n° 87 : renforcer les exigences de « défendabilité » de la construction dans les permis de construire ou autorisations d'urbanisme (débroussaillage, accessibilité par les moyens de secours et évacuation rapide des habitants). L'objectif est de diminuer l'exposition aux risques des habitations pour protéger les citoyens. Par ailleurs ce renforcement de la « défendabilité » des constructions doit permettre aux assureurs d'adapter leurs contrats aux efforts des propriétaires. C'est enfin un moyen pour les SDIS de préserver leurs ressources opérationnelles.

Modalités de mise en œuvre :

Une collaboration avec les assureurs sur la vulnérabilité du bâti existant situé en zone inondable est une opportunité supplémentaire pour sensibiliser la population concernée.

Préconisation n° 88 : créer des passerelles entre les acteurs de l'urbanisme, les DDT(M), les acteurs du risque et les élus afin d'améliorer la « défendabilité ».

Modalités de mise en œuvre :

Produire des porter-à-connaissance (PAC) intégrant toutes les dimensions nécessaires à la qualification du risque.

Préconisation n° 89 : accompagner la prise de compétence GEMAPI dans toutes ses composantes. Un effort de simplification doit être fait concernant l'instauration de la taxe, le calcul du barème correspondant et d'une manière générale l'information des maires.

Modalités de mise en œuvre :

Le concours du CEREMA permet de développer nombre de compétences dans le domaine des inondations: gouvernance, stratégie, financement, mise en œuvre concrète de la gestion des milieux aquatiques et la prévention des inondations. Le réseau VIGICRUES assure quant à lui la pérennité et l'efficacité du dispositif de vigilance des crues et permet d'anticiper les mesures de protection.

Préconisation n° 90 : mettre en place un financement de la DECI et de l'élargissement des voies d'accès afin de permettre une meilleure couverture des constructions existantes, en épargnant les finances de communes souvent rurales.

Préconisation n° 91 : consolider les partenariats et les approches intégrées entre les acteurs de la prévention des incendies de forêt et de la gestion durable (comités communaux feux de forêt, propriétaires forestiers, ONF, CNPF, DFCI etc.)

Modalités de mise en œuvre :

Dans le cadre de la mise en cohérence des politiques publiques concourant de manière intégrée à la prévention du risque incendie, les préfets de département doivent associer les CCFF, les propriétaires forestiers, les CRPF, etc. Il s'agit de s'assurer du concours de tous les acteurs pertinents en évitant les approches en silos qui peuvent brouiller les messages et les initiatives de prévention.

Intégrer davantage les acteurs volontaires de la société civile à la politique de prévention en formalisant leur contribution (conventions, par exemple), que ce soit au niveau des préfectures, mais aussi du bloc communal et intercommunal.

Préconisation n° 92 : rendre obligatoire la remise en état des infrastructures de DFCI impactées par des travaux ou modifications de toute nature.

Modalités de mise en œuvre :

Faire figurer les pistes de DFCI dans les schémas de desserte forestière, en précisant les besoins en termes d'entretien et de réhabilitation.

Assurer le rétablissement des continuités avec les voiries environnantes (implantation de projet ENR, dégradations diverses, modification de voirie).

Préconisation n° 93 : sécuriser l'approvisionnement en eau pour la DECI et la DFCI. L'eau est une ressource qui devient rare. Sa disponibilité en période de crise va devenir un facteur critique.

Modalités de mise en œuvre :

Le développement de réserves d'eau brute (citernes d'eau à usage des secours) en sortie de station d'épuration (STEP), pouvant servir pour un usage mixte (DECI, DFCI), doit être privilégié, pour faire face au risque incendie en période de sécheresse et de restriction de l'accès à l'eau. La DSIL (dotation de soutien à l'investissement local), que certains préfets mobilisent déjà dans ce cadre, doit être abondée pour permettre de mieux répondre aux besoins exprimés à la fois dans les Plans départementaux de protection des forêts contre l'incendie (PDPFCI) et dans les plans intercommunaux de débroussaillage et d'aménagement forestier (PIDAF).

Préconisation n° 94 : le porter à connaissance de l'État préalable au déploiement des énergies renouvelable (photovoltaïque notamment) doit intégrer de façon systématique un volet risque incendie.

Préconisation n° 95 : rendre obligatoire la compétence DFCI.

Modalités de mise en œuvre :

Renforcer les Plans Intercommunaux de Débroussaillage et d'Aménagement Forestier (PIDAF) et de la Défense des Forêts Contre les Incendies (DFCI) avec une attention toute particulière sur le maillage des points d'eau.

Préconisation n° 96 : élaborer un plan ORSEC spécifique aux incendies prévoyant le rôle, le mode d'action et la coordination de chacun des acteurs pendant l'évènement et dans les rétablissements post-évènement. Ce plan doit intégrer les acteurs de premiers niveaux (SDIS, Services de l'État, communes, DFCI) ainsi que ceux susceptibles d'intervenir en renforts (ONF, CRPF, Chambres d'Agriculture...).

Préconisation n° 97 : créer de nouvelles coupures agricoles à vocation DFCI pour réduire ou limiter la propagation des incendies dans les massifs forestiers. Un continuum agricole permet un maillage optimal du territoire en renfort des DFCI.

Modalités de mise en œuvre :

Ces projets de coupures agricoles devraient pouvoir avoir recours à l'outil « Déclaration d'Intérêt Général » (DIG) dès lors qu'un véritable enjeu de protection existe. La reconnaissance par l'autorité publique de l'intérêt général requiert la conduite préalable d'une enquête publique, procédure lourde et longue à conduire. Certaines situations d'urgence ouvrent à des exemptions d'enquête publique, en particulier dans le domaine de l'eau, notamment pour des actions réparatrices, intervenant après une catastrophe naturelle. Il n'existe pas de possibilités similaires en cas d'incendies de forêt (car les incendies ne donnent pas lieu à une reconnaissance de catastrophe naturelle). Or la restauration des massifs pourrait utilement bénéficier d'une procédure allégée, dans ce type de circonstance. Il est donc nécessaire de travailler à une harmonisation du droit. Le retour d'expérience des grands feux de forêts de l'été 2022 a mis en exergue la nécessité de disposer de zones de pâturage, de vignes, de culture, contribuant à diminuer la virulence du feu et constituant des zones d'appui à la lutte. Les massifs présentant de grandes surfaces boisées continues, telles que l'on peut en voir par exemple dans la forêt des Landes de Gascogne, ne permettent pas aux sapeurs-pompiers de stopper la propagation des feux.

Préconisation n° 98 : mise en place d'une cartographie opérationnelle

Modalités de mise en œuvre :

Cette cartographie doit identifier les pare-feu, les zones d'aide à la lutte, de ralentissement et d'appui ainsi que les zones de stockage d'eau destinées à la lutte.

Préconisation n° 99 : établir un conventionnement entre la DFCI et les agriculteurs pour que ces derniers puissent contribuer à la lutte contre les feux avec organisation d'exercices préalables pour les rendre opérationnels.

CETTE PRÉCONISATION FAIT L'OBJET D'UNE PROPOSITION D'EXPÉRIMENTATION

Modalités de mise en œuvre :

Il est essentiel de bien définir le cadre et les limites strictes dans lesquels l'appui des agriculteurs peut être sollicité en matière de lutte.

Dans le cadre des PCS, il est aussi important d'associer les agriculteurs volontaires pré-identifiés en les accompagnant autant que de besoin par des séances de formation, d'information et de familiarisation avec le vocabulaire propre à la lutte et les techniques d'intervention des pompiers, etc.

Élaborer un guide « agriculture et DFCI » en concertation avec les SDIS, sous la responsabilité des chambres d'agriculture. Cette action mérite d'être conduite de façon expérimentale.

Préconisation n° 100 : mettre en place une signalétique uniforme pour chaque type d'aléa dans les territoires à risques afin de favoriser la connaissance du risque, la localisation et les comportements à adopter par la population.

Modalités de mise en œuvre :

La DGPR a produit par le passé des modèles d'affiches (annexe de l'arrêté du 9 février 2005), des modèles de repères de crues indiquant le niveau atteint par les plus hautes eaux connues (en application de l'article 4 du décret n° 2005-233 du 14 mars 2005) et des modèles de pictogrammes par type d'aléas. Les textes s'y référant étant abrogés, il n'y a plus de cadre réglementaire en vigueur à ce jour.

Préconisation n° 101 : faire de la planification territoriale (en particulier le SCOT) un élément clé de la stratégie de résilience territoriale.

Modalités de mise en œuvre :

Pensés principalement autour des questions d'équilibre entre les différents usages et fonctions urbaines, les documents d'urbanisme doivent désormais porter la stratégie de résilience d'un territoire face aux différents aléas, et la décliner à toutes les échelles (depuis celle du SCOT, jusqu'aux PLU-I). Dans le cas des incendies de forêt, les cartes départementales d'aléas doivent figurer impérativement dans le porter à connaissance de l'État, et guider l'action du contrôle de légalité.

La mise à jour régulière de ces cartes est impérative.

Préconisation n° 102 : il est préconisé de mettre en place une mission spécifique destinée à réduire le morcellement de la petite forêt privée à l'échelle du massif et d'expérimenter de nouvelles formes d'associations syndicales y compris constituées d'office.

SE Doter d'outils d'intervention foncière

Préconisation n° 103 : faire des établissements publics fonciers et de la Société d'Aménagement Foncier de l'Espace Rural (SAFER) les acteurs prioritaires en matière d'acquisition et de gestion de terrains/biens soumis à des aléas très forts.



V

Anticiper et innover



Développer des stratégies pour prévenir les situations d'urgence et améliorer les réponses en cas de crise nécessite d'encourager et de développer l'innovation technologique en matière de sécurité civile. À l'horizon 2030, les technologies, en particulier celles qui résultent de la maturité de l'intelligence artificielle (IA), joueront un rôle de plus en plus important dans la performance et dans le confort de travail des collaborateurs professionnels et volontaires de la sécurité civile.

Les drones terrestres aériens et maritimes, la reconnaissance biométrique du visage et des émotions ou de la voix, les familles de capteurs intelligents, la vidéosurveillance des incendies et des inondations, les systèmes de traitement de l'information et les technologies de l'Internet des objets (IOT) sont en pleine intégration dans les métiers des SDIS et des unités de la sécurité civile. Les innovations réalisées sur 2023 - 2030 offriront de multiples nouveaux moyens de détection plus rapides et de prévention plus efficaces des accidents de personnes, des incendies ou des inondations. Ils joueront un rôle stratégique dans notre action collective pour inventer et piloter les systèmes innovants de réponse aux catastrophes naturelles et industrielles. En outre, la sécurité civile peut être de plus en plus axée sur la prévention, avec notamment des systèmes prédictifs dotés d'intelligence artificielle, plutôt que sur la lutte plus classique avec des approches traditionnelles.

MIEUX UTILISER LES FONCTIONNALITÉS DU DIGITAL

Préconisation n° 104 : encourager les lanceurs d'alerte citoyens, en s'appuyant sur les plateformes collaboratives dans le domaine des risques majeurs.

Modalités de mise en œuvre :

Intégrer un module supplémentaire à des plateformes de type « Waze », permettant aux citoyens de signaler avec leur terminal portable des risques, des feux, des plaques de verglas ou des accidents, routiers notamment. Les principales applications utilisées par les Français méritent d'être équipées de pictogrammes nationaux signalant des risques ou accidents, avec une contribution aux fonctions de lanceur d'alerte. L'uniformité de ces pictogrammes d'alerte, construits avec la sécurité civile, qu'ils soient implantés sur « Waze » ou sur d'autres plateformes, peut augmenter la clarté et lisibilité pour les citoyens qui souhaitent coopérer à cette accélération des alertes géolocalisées et en temps réel.

Préconisation n° 105 : mieux exploiter et utiliser les réseaux sociaux à la fois comme source d'informations en cas de crise et comme réseau de diffusion des préconisations, instructions et bons gestes.

Modalités de mise en œuvre :

Des innovations ont été déjà développées depuis 2021 avec l'aide de systèmes d'IA par le Bataillon des marins-pompiers de Marseille (BMPM). Lorsque les citoyens dans leurs tweets diffusent des photos d'incendies ou d'accidents sur les réseaux sociaux, un système permet de les détecter immédiatement et d'alerter le dispositif du BMPM. Ce type d'innovation peut être rendu encore plus performant et généralisé car il complète les alertes par appel téléphonique.

En cas de crise, les innovations sur les outils automatisés de diffusion de messages de la sécurité civile tournés vers les réseaux sociaux sont à améliorer.

FAVORISER LA RECHERCHE ET L'INNOVATION

Préconisation n° 106 : création d'un fonds interministériel à l'innovation pour la protection contre les risques majeurs.

Modalités de mise en œuvre :

Ce fonds alimenté par une contribution de plusieurs ministères doit pouvoir réunir une force de frappe de l'ordre de 10 millions d'€ par an pour soutenir l'innovation et des projets de protection contre des risques majeurs. Une contribution volontaire de l'ordre de 10 millions d'€ des compagnies d'assurance est à rechercher pour abonder l'effort de l'État, et peut bénéficier des avantages fiscaux afférents à des dons pour des recherches d'intérêt général.

Le recours à des accords de consortium regroupant des entreprises, des universités et des services publics est à examiner.

Préconisation n° 107 : encourager la télédétection pour identifier de manière plus précoce les départs de feux.

Modalités de mise en œuvre :

Améliorer l'observation du risque en exploitant notamment l'intelligence artificielle, l'image satellite, les données de géolocalisation, les mesures de l'énergie etc. afin d'améliorer la connaissance du risque et la fiabilité des prévisions.

À titre d'exemple l'Entente pour la forêt méditerranéenne de Valabre qui réunit 31 collectivités, 15 départements et la collectivité territoriale de Corse s'inscrit dans une démarche d'amélioration continue.

Toutes les zones forestières et périurbaines menacées par les incendies sont à équiper en priorité.

Compte tenu de la configuration des points hauts, avec souvent dans un village un clocher ou en milieu urbain des immeubles de grande hauteur, leur équipement en capteurs de détection est à étudier en expérimentation puis à déployer sur 2023 – 2030. Un gain de 10 à 20 minutes en temps d'alerte est souvent possible avec un système automatisé doté d'intelligence artificielle et assistant la détection humaine pour les départs de feux.

Préconisation n° 108 : développer des outils de modélisation permettant à chaque maire d'observer l'impact des aménagements existants ou projetés sur son territoire, notamment en termes de risque d'inondation, constituera une aide majeure à la décision.

Modalités de mise en œuvre :

La sécurité civile peut trouver intérêt à sélectionner par appel à projets (AAP) les solutions de modélisation adaptées à l'échelle de la commune, de la communauté de communes et du département. Le test des solutions pour vérifier leur adaptation aux besoins, et particulièrement pour les inondations est à effectuer.

Préconisation n° 109 : encourager l'expérimentation concernant les nouveaux modes de construction (urbanisme, architecture), l'utilisation des nouveaux matériaux, la réduction de la vulnérabilité de l'habitat.

Modalités de mise en œuvre :

La préservation des zones non urbanisées et perméables répond à un double objectif: prévenir les inondations par l'atténuation de l'intensité des crues (maintien des capacités d'infiltration et préservation des surfaces d'expansion) et limiter l'artificialisation des sols. L'articulation entre les pratiques dans l'aménagement, la construction et la maîtrise des risques est à promouvoir.

Préconisation n° 110 : conforter les filières concernant le matériel de lutte et créer de nouvelles filières R&D dans un objectif d'indépendance et de souveraineté nationale et européenne pour la sécurité civile.

Modalités de mise en œuvre :

Le CRPR constitue une porte d'entrée pour les SDIS concernant l'accès à des fonds européens pour des risques dépassant les limites du département. Il participe au développement de l'innovation, de la recherche et de la recherche et développement (R&D) dans le domaine des nouvelles filières technologiques liées à la protection contre les risques majeurs. Le programme HORIZON EUROPE dispose encore de l'ordre de 600 millions d'€ de crédits européens à programmer pour la période de 2024 à 2027 dans le champ des affaires intérieures et de sécurité. Aider au choix de thématiques concernant la sécurité civile pour favoriser des consortiums européens serait important, et peut justifier des échanges avec les directions générales de la Commission européenne.

Le FIIPRM peut être l'un des outils de cofinancement sur la période de 2023 à 2030 pour aider au moins une cinquantaine de projets portés par des consortiums de recherche avec des PME, des ETIs et des industriels français et européens. Le niveau d'investissement en sécurité civile mérite aussi d'être soutenu par les moyens lourds dont dispose la Banque Publique d'Investissement (BPI).

Une sensibilisation de France Invest qui regroupe de l'ordre de 300 à 400 opérateurs financiers et fonds d'investissement est nécessaire pour souligner l'utilité collective d'aider les entreprises fournissant des solutions de sécurité civile.

Préconisation n° 111 : rechercher des solutions alternatives aux Canadairs et favoriser le développement d'une filière française ou européenne de bombardiers d'eau.

Modalités de mise en œuvre :

Le programme de recherche et d'innovation de l'UE « Horizon Europe » dispose d'un budget d'environ 95,5 milliards d'euros pour 2021-2027. Les avions bombardiers d'eau (ABE) de type Canadair arrivent en fin de vie et leur production est arrêtée. L'union Européenne projette de se doter d'une flotte de 12 appareils d'intervention rapide.

Le programme rescEU prévoit le financement à 90 % de cette flotte mise à disposition des États membres. Dans ce domaine les technologies évoluent et offrent des perspectives importantes (plus grande maniabilité et capacité d'embarquement d'eau, dernière technologie digitale, visibilité accrue...). Plusieurs industriels européens proposent aujourd'hui des solutions innovantes qu'il convient de mettre à l'étude dès 2023.

Préconisation n° 112 : créer un technopôle à Nîmes-Garons. Pôle d'excellence Innovation, Formation, R&D et développement de nouvelles technologies sécurité civile en partenariat avec l'ENSOSP, qui permettrait le développement de nouvelles filières.

Modalités de mise en œuvre :

Ce centre d'excellence dans le sud de la France deviendrait un outil de développement économique basé sur la recherche et la formation. Le concept de « Campus hors les murs » peut guider les choix publics et privés pour soutenir ce pôle innovant pour la sécurité civile nationale et européenne.

Il s'agirait de garantir la cohérence de la ligne stratégique globale et pluridisciplinaire de l'ensemble d'un réseau d'une trentaine d'organismes de formation, de recherches universitaires et d'innovations en sécurité civile. Contribuer à satisfaire des nouveaux besoins en formation au sein de la sécurité civile afin de faire converger les compétences face aux enjeux liés aux risques et menaces de toute nature est à mettre en œuvre sur 2023 – 2030.

LA STRATÉGIE DE DÉVELOPPEMENT DE L'INTELLIGENCE ARTIFICIELLE (IA)

Préconisation n° 113 : concevoir une stratégie nationale pour l'intelligence artificielle de la sécurité civile (SNIASC) en s'appuyant sur les travaux déjà réalisés par les SDIS les plus avancés, le programme ERCIA et en facilitant l'accès aux ressources de la Stratégie nationale globale 2^e phase pour 2022 – 2027.

Modalités de mise en œuvre :

Identifier les besoins majeurs de la sécurité civile pour l'utilisation future de l'IA, dans des secteurs comme les systèmes de prédiction opérationnelle, l'aide à la décision en situation complexe (points saillants et signaux faibles), la gestion des appels et l'envoi des secours. L'objectif est de mieux anticiper l'évolution des risques et des missions futures.

En 2022, le programme de formation ERCIA (Évaluation et renforcement des compétences en intelligence artificielle) a regroupé une dizaine de SDIS pionniers. Le rapport de recommandation élaboré par les officiers soutenus par la Délégation ministérielle pour l'IA du ministère de l'Intérieur et ATRAKSIS a proposé un cadre qu'il convient d'améliorer sur la période de 2023 – 2024.

Le rôle de SDIS pionniers choisissant d'investir en IA est à encourager.

Préconisation n° 114 : modéliser la cartographie des données existantes de la sécurité civile et construire un système expert d'aide à l'identification avec de l'IA.

Modalités de mise en œuvre :

Chaque SDIS dispose d'une organisation originale de ses données et l'étude ERCIA de 2022 a montré des exemples différenciés des modes de structuration. En 2023, en lien avec l'agence NEXIS et une association des SDIS les plus avancés en IA, une modélisation des principales cartographies des données existantes au niveau départemental, régional et national est à effectuer. Cet inventaire est nécessaire pour aider à constituer une capacité de conseil et d'expertise sur la meilleure structuration des données pour les adapter aux futures exploitations par des systèmes d'IA.

Le piratage et la demande de rançons étant en progression à l'ère numérique, chaque SDIS aura intérêt à construire un plan adéquat de cybersécurité permettant en cas d'attaque une réponse plus rapide et évitant un sinistre grave.

Préconisation n° 115 : réaliser sur le plan national une veille des solutions d'IA appliquées à la sécurité civile.

Modalités de mise en œuvre :

Aucun inventaire satisfaisant et complet n'a été fourni par les services nationaux car le secteur de l'IA est encore embryonnaire.

La création d'une veille sur les solutions d'IA appliquées à la sécurité civile est à organiser par un système commun regroupant les informations de la direction générale, des SDIS les plus avancés, de l'association d'innovation ATRAKSIS, de l'ENSOSP.

Préconisation n° 116 : identifier les partenariats possibles au sein du ministère de l'Intérieur et des Outre-mer pour le co-développement de solutions en IA.

Modalités de mise en œuvre :

Dans le domaine des systèmes prédictifs, la sécurité civile dispose d'expériences significatives qui peuvent être partagées avec les forces de sécurité. Un travail précis de transposition vers la sécurité civile des innovations qui ont réussi dans d'autres composantes du MIOM est à réaliser. Le codéveloppement des solutions IA dans des spécialités comme le traitement automatisé du langage (TAL) est à réaliser.

Liste des abréviations

AAP	Appel À Projets
AASC	Association Agréée de Sécurité Civile
ABE	Avion Bombardier d'Eau
ADF	Association des Départements de France
AMF	Association des Maires de France
APHU	Assistance aux Personnes Hors Urgences
ARS	Agence Régionale de la santé
BMPM	Bataillon Des Marins-Pompiers De Marseille
BPI	Banque Publique d'Investissement
CCFF	Comité Communal Feu de forêt
CEREMA	Centre d'Études et d'expertise sur les Risques, l'Environnement, la Mobilité et l'Aménagement
CGCT	Code Général des Collectivités Territoriales
CNPF	Centre National de la Propriété Forestière
CNUH	Conseil National de l'Urgence Hospitalière
CPF	Compte Personnel de Formation
CNPF	Centre National de la Propriété Forestière
CRRA	Centre de Réception et de Régulation des Appels
CRPF	Centre Régional de la Propriété Forestière
CRPR	Comité Régional de Prévention et de Résilience
CRCRSC	Comité Régional de Coordination Risques Sécurité Civile
DDT(M)	Direction Départementale Des Territoires (et de la Mer)
DDRM	Dossier Départemental sur les Risques Majeurs
DECI	Défense Extérieure Contre l'Incendie
DETR	Dotation D'équipement des Territoires Ruraux
DFCI	Défense des Forêts Contre l'Incendie
DGGN	Direction Générale De La Gendarmerie Nationale
DGPN	Direction Générale De La Police Nationale
DGPR	Direction Générale de la Prévention des Risques

DGSCGC	Direction Générale de la Sécurité Civile et de la Gestion de Crise
DIG	Déclaration d'Intérêt Général
DRAFF	Direction Régionale de l'Alimentation, de l'Agriculture et de la Forêt
DREAL	Direction Régionale de l'Environnement, de l'Aménagement et du Logement
DSIL	Dotations de Soutien à l'Investissement Local
DDT(M)	Direction Départementale des Territoires (et de la Mer)
ENSOSP	École Nationale Supérieure des Officiers Sapeurs-Pompiers
EPCI	Établissement de Coopération Intercommunale
FPRNM	Fonds de Prévention des Risques Naturels Majeurs
GDO	Guide de Doctrine Opérationnelle
GEMAPI	Gestion des Milieux Aquatiques et de la Prévention des Inondations
GSM	Global System for Mobile
IA	Intelligence Artificielle
ICPE	Installation Classée pour La Protection de l'Environnement
IGA	Inspection Générale De L'administration
INET	Institut National des Études Territoriales
IOT	Internet Of Things (Internet des objets)
MOSC	Loi de Modernisation de la Sécurité Civile
OFB	Office Français de la Biodiversité
OLD	Obligation Légale de Débroussaillage
OMS	Organisation Mondiale de la Santé
ONF	Office National des Forêts
OPCO	Opérateur de Compétences
ORSEC	Organisation de la Réponse de Sécurité Civile
PAC	Porter A Connaissance
PCASDIS	Présidents de Conseils d'Administration des SDIS
PCS	Plan Communal de Sauvegarde
PDPFCI	Plans Départementaux de Protection des Forêts Contre l'Incendie
PIDAF	Plans Intercommunaux de Débroussaillage et d'Aménagement Forestier
PICS	Plan InterCommunal de Sauvegarde

PIDAF	Plan InterCommunal de Débroussaillage et d'Aménagement Forestier
PLU-I	Plan Local d'Urbanisme Intercommunal
PME	Petites et Moyennes Entreprises
PPMS	Plan Particulier de Mise en Sûreté
PPRIF	Plan de Prévention du Risque Incendie de Forêt
PPRN	Plan de Prévention des Risques Naturels
PPRT	Plan de Prévention des Risques Technologiques
R&D	Recherche et Développement
RETEX	Retour d'Expérience
RSE	Responsabilité Sociétale des Entreprises
SAFER	Société d'Aménagement Foncier de l'Espace Rural
SAMU	Service d'Aide Médicale Urgente
SAP	Secours A la Personne
SCOT	Schéma de Cohérence Territoriale
SDACR	Schéma Départemental d'Analyse et de Couverture du Risque
SGA	Système de Gestion des Alertes
SGO	Système de Gestion des Opérations
SDIS	Service Départemental d'Incendie et de Secours
SIG	Système d'Information Géographique
SIS	Service d'Incendie et de Secours
SNU	Service National Universel
SPV	Sapeur-Pompier Volontaire
SSSM	Service de Santé et de Secours Médical
SSUAP	Secours et Soins d'Urgence aux Personnes
STEP	Station d'Épuration
SYNAPSE	Système numérique d'aide à la décision pour les situations de crise
TSCA	Taxe Spéciale sur les Conventions d'Assurances
ZDS	Zone de Défense et de Sécurité
ZICH	Zone Inondée par Classes de Hauteurs d'eau
ZIP	Zone d'Inondation Potentielle

Remerciements

- Monsieur Christophe BECHU, Ministre de la Transition Écologique et de la Cohésion des Territoires
- Monsieur Sébastien LECORNU, Ministre des Armées
- Monsieur François BRAUN, Ministre de la Santé et de la Prévention
- Monsieur Alain Thirion, Préfet, Directeur général de la Sécurité civile et de la gestion des crises (DGSCGC)
- Monsieur Yannick Chenevard, Député du Var
- Madame Guylène PANTEL, Sénatrice de la Lozère
- Madame Laurence HARRIBEY, Sénatrice de la Gironde
- Monsieur Jean-Martin JASPERS, Délégué ministériel à l'Intelligence Artificielle
- Monsieur Étienne GUYOT, Préfet de la Région Nouvelle Aquitaine
- Monsieur Martin GUESPEREAU, Préfet délégué pour la défense et la sécurité de la Région Nouvelle Aquitaine
- Conseil Régional de Provence-Alpes-Côte d'Azur
- Conseil Régional du Grand Est
- Conseil Régional de la Nouvelle Aquitaine
- Monsieur François SAUVADET, Président de l'Association des Départements de France
- Conseil Départemental du Var
- Conseil Départemental de Dordogne
- Conseil Départemental de Gironde
- Conseil Départemental de Haute-Saône
- Conseil Départemental de l'Indre
- Conseil Départemental de la Creuse
- Conseil Départemental de la Haute Loire
- Conseil Départemental de La Mayenne
- Conseil Départemental de la Meuse
- Conseil Départemental de la Moselle
- Conseil Départemental de la Nièvre
- Conseil Départemental de la Seine-Maritime
- Conseil Départemental de la Vienne
- Conseil Départemental de l'Ain

- Conseil Départemental des Landes
- Conseil Départemental de l'Aube
- Conseil Départemental de l'Hérault
- Conseil Départemental de l'Indre
- Conseil Départemental du Morbihan
- Conseil Départemental de Tarn-et-Garonne
- Conseil Départemental des Vosges
- Conseil Départemental des Alpes-de-Haute-Provence
- Conseil Départemental des Ardennes
- Conseil Départemental des Bouches-du-Rhône
- Conseil Départemental des Hauts-de-Seine
- Conseil Départemental du Loiret
- Conseil Départemental du Puy-de-Dôme
- Président du Conseil Départemental du Rhône
- Président du Conseil Départemental du Calvados
- Conseil Départemental des deux Sèvres
- Conseil Départemental des Alpes Maritimes
- Monsieur David LISNARD, Président de l'Association des Maires de France
- Association des Maires de l'Yonne
- Association des Maires de France du Var
- Association des Maires de France de Alpes-de-Haute-Provence
- Association des Maires de France de Corse-du-Sud
- Association des Maires de France de Gironde
- Association des Maires de France de Haute-Saône
- Association des Maires de France des Hauts-de-Seine
- Association des Maires de France de la Haute-Loire
- Association des Maires de France de la Lozère
- Association des Maires de France de l'Allier
- Association des Maires de France de l'Ariège
- Association des Maires de France de la Meuse
- Association des Maires de France de Nouvelle-Calédonie
- Association des Maires de France de Savoie
- Association des Maires de France du Tarn-et-Garonne
- Association des Maires de France des Hautes-Alpes

- Association des Maires de France des Vosges
- Association des Maires de France d'Ille-et-Vilaine
- Association des Maires de France d'Indre-et-Loire
- Association des Maires de France du Jura
- Association des Maires de France du Territoire de Belfort
- Commune de Bandol
- Commune de Bermont
- Commune de Corbières-en-Provence
- Commune de Garéoult
- Commune de la Teste-de-Buch
- Commune de Larrazet
- Commune de Mandelieu-la-Napoule
- Commune de Prévençères
- Commune de Rives-en-Seine
- Commune de Saint-Magne
- Commune de Sorgues
- Commune de Trèbes
- Commune de Vebron
- Commune d'Origne
- Service Départemental d'Incendie et de Secours Ardennes
- Service Départemental d'Incendie et de Secours de Gironde
- Service Départemental d'Incendie et de Secours de Haute-Savoie
- Service Départemental d'Incendie et de Secours de la Haute-Loire
- Service Départemental d'Incendie et de Secours de la Sarthe
- Service Départemental d'Incendie et de Secours de l'Ain
- Service Départemental d'Incendie et de Secours de l'Indre
- Service Départemental d'Incendie et de Secours de l'Isère
- Service Départemental d'Incendie et de Secours de Loire-Atlantique
- Service Départemental d'Incendie et de Secours de Seine-Maritime
- Service Départemental d'Incendie et de Secours des Ardennes
- Service Départemental d'Incendie et de Secours des Landes
- Service Départemental d'Incendie et de Secours du Gard
- Service Départemental d'Incendie et de Secours du Var
- Fédération autonome des sapeurs-pompiers professionnels et des personnels administratifs et techniques

- Confédération Générale du Travail des SDIS
- Avenir-Secours
- Syndicat national des sapeurs-pompiers professionnels et des personnels administratifs et techniques
- SPASDIS CFTC
- SUD SDIS
- CFDT – Interco
- UNSA SDIS
- DFCI Aquitaine
- DFCI Gironde
- Métropole Toulon Provence Méditerranée
- Conseil Régional de Provence-Alpes-Côte d’Azur
- Conseil Départemental des Bouches-du-Rhône
- État-major Interministériel de la zone de Défense et Sécurité sud-ouest
- Direction Régionale de l’Alimentation, de l’Agriculture et de la Forêt de Nouvelle-Aquitaine
- Direction Départementale des Territoires et de la Mer de Gironde
- Chambre d’agriculture de Gironde
- URSSAF du Var
- Syndicat pour la Promotion des Communes de la Polynésie Française
- Union Départementale des Sapeurs-Pompiers du Vaucluse
- Fédération Nationale des Sapeurs-Pompiers de France
- Préfecture de zone de Défense et de Sécurité Sud-Ouest
- Groupement de la Gendarmerie Départementale de Gironde
- Direction Départementale de la Sécurité Publique de la Gironde
- Président du Parc Naturel Régional des Alpilles
- La Croix-Rouge Française
- Association Nationale des Directeurs et directeurs adjoints des Services d’Incendie et de Secours
- Fédération Nationale de la Protection Civile
- Conseil National de la Protection Civile
- École Nationale Supérieure des Officiers de Sapeurs-Pompiers
- Association ATRAKSIS
- Monsieur Éric DAFFIX, sapeur-pompier
- Monsieur Yves LUCHAIRE, Professeur Agrégé en Droit public

Mission sur la modernisation de la sécurité civile et la protection contre les risques majeurs

Pour des territoires plus résilients

