

N° 74

# SÉNAT

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1984-1985

---

Annexe au proces-verbal de la séance du 19 novembre 1984.

## A V I S

PRÉSENTÉ

*au nom de la Commission des Lois constitutionnelles, de Législation, du Suffrage universel, du Règlement et d'Administration générale (1), sur le projet de loi de finances pour 1985, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE.*

TOME V

PROTECTION CIVILE

Par M. Paul GIROD,

Sénateur.

---

(1) Cette Commission est composée de : MM. Jacques Larché, *président* ; Edgar Tailhades, Louis Virapoullé, Charles de Cuttoli, Paul Girod, *vice-présidents* ; Charles Lederman, François Collet, Pierre Salvi, Germain Authié, *secrétaires* ; MM. Jean Arthuis, Alphonse Arzel, Gilbert Baumet, Marc Bécam, Christian Bonnet, Raymond Bouvier, Pierre Brantus, Pierre Ceccaldi-Pavard, Michel Charasse, Félix Ciccolini, Henri Collette, Etienne Dailly, Michel Darras, Luc Dejoie, Jacques Eberhard, Edgar Faure, Jean Geoffroy, François Giacobbi, Michel Giraud, Jean-Marie Girault, Daniel Hoeffel, Charles Jolibois, Mme Geneviève Le Bellegou-Béguin, MM. Bastien Leccia, Roland duUART, Jean Ooghe, Charles Ornano, Hubert Peyou, Roger Romani, Marcel Rudloff, Michel Rafin, Jacques Thyraud, Jean-Pierre Tizon.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (7<sup>e</sup> législ.) : 2347 et annexes, 2365 (annexes n<sup>os</sup> 20 et 25), 2368 (tome VII), 2369 (tomes III et IV) et in-8<sup>o</sup> 683.

Sénat : 68 et 69 (annexes n<sup>os</sup> 15 et 30) (1984-1985).

---

Loi de finances. — Corse - Direction de la sécurité civile - Incendies de forêts - Protection civile - Sapeurs-pompiers.

## SOMMAIRE

	Pages
<b>I. — LES CRÉDITS DE LA SÉCURITÉ CIVILE</b> .....	5
<b>A. — L'évolution des crédits</b> .....	5
<b>B. — L'évolution des structures administratives</b> .....	7
<b>C. — La lutte contre les incendies de forêts</b> .....	9
1) Le bilan définitif de l'été 1983 : une année rouge .....	9
2) Le bilan provisoire de l'été 1984 : une bonne surprise .....	10
3) Les moyens de lutte contre l'incendie .....	11
4) Les personnels .....	17
5) La coopération internationale .....	23
<b>II. — LA DÉFENSE CIVILE</b> .....	26
<b>A. — Les caractéristiques de la Défense civile</b> .....	27
1) Une législation fantomatique .....	27
2) Des structures administratives complexes .....	28
3) Une appréhension budgétaire malaisée .....	30
<b>B. — La nécessité d'une action</b> .....	32
1) L'évolution des menaces et des esprits .....	32
2) Le bilan des actions menées ou prévues .....	38
<b>C. — Les lignes de l'action</b> .....	41
1) L'information .....	41
2) La simplification des structures administratives .....	42
3) La prévention .....	42
4) Une politique d'abritement .....	42
<b>ANNEXES</b>	
1) Programme civil de la défense .....	55
2) Effort civil de Défense .....	57
3) Proposition de loi-cadre du Haut Comité français pour la Défense civile ..	62

Le 24 août 1984, un arrêté ministériel autorisait le report de 61,62 millions de francs des crédits figurant au chapitre 57-30 du Ministère de l'Intérieur et de la Décentralisation. **Ainsi 86 % des crédits consacrés aux dépenses d'équipement de la Sécurité Civile étaient reportés.**

Quel est, dans ces conditions, l'intérêt de la discussion budgétaire ? Comment le Parlement peut-il apprécier valablement les actions que le Gouvernement déclare entreprendre ou poursuivre ? Certes, la loi de finances est une **loi d'autorisation** ; mais elle est également un **contrat** que le Gouvernement passe avec la représentation nationale et qui représente pour les contribuables, c'est-à-dire pour les citoyens, un effort fiscal important. Il est donc éminemment regrettable que les termes du contrat soient unilatéralement modifiés en cours d'application et que l'effort consenti par les citoyens ne soit suivi d'aucune amélioration de la sécurité civile.

Votre Rapporteur tenait d'autant plus à souligner ces anomalies en avant-propos à l'avis de la Commission des Lois que celle-ci est préoccupée par le caractère de plus en plus fréquemment non impératif des dispositions des différentes lois que le Parlement est appelé à voter. Faut-il rappeler que le Conseil Constitutionnel a ainsi été amené à dégager, dans une décision n° 82-142 DC du 27 juillet 1982, la notion paradoxale de **loi « dépourvue de tout effet juridique »** ? Le déclin du caractère impératif de la loi — qu'il s'agisse des lois dépourvues de tout effet juridique ou des lois de finances que le Gouvernement modifie à son gré — entraîne des conséquences qu'il serait malsain de sous-estimer : en définitive, il alimente le dédain de la loi et le mépris de la norme.

## **I. — LES CREDITS DE LA SECURITE CIVILE :**

Les observations formulées ci-dessus montrent le caractère largement irréal de la discussion des crédits budgétaires consacrés à la sécurité civile. Le mutisme du Ministre de l'Intérieur lors de la présentation des crédits du ministère à l'Assemblée Nationale amène d'ailleurs à penser que la Sécurité Civile ne disposera plus, cette année encore, de crédits à la hauteur de ses missions. L'examen des données budgétaires confirme cette impression.

### **A. — L'évolution des crédits**

#### **1. — Les tendances générales des crédits de la Sécurité Civile :**

Le **total général** des crédits de paiement passe de 848 millions de francs en 1984 à 853,5 millions en 1985, soit une progression de + 0,6 % en francs courants et donc une régression d'environ 5 % en francs constants. L'évolution globale des autorisations de programme est encore plus mauvaise puisque leur montant régresse de 106 à 83 millions de francs, soit une diminution de 21 % en francs courants et d'environ 25 % en francs constants...

**Les dépenses ordinaires** connaissent une progression globale de 2,5 % en francs courants, passant de 764 à 784 millions de francs. Celles du titre III bénéficieront d'une augmentation plus importante (+ 5 %), passant de 648 à 680 millions de francs. En revanche, les crédits du titre IV subiront une régression importante (- 11 % en francs constants) puisque leur total diminue de 116 à 103 millions de francs.

**Les dépenses en capital** présentent le caractère commun d'être toutes en baisse sensible, les crédits de paiement régressant de 16,5 % et les autorisations de programme de 21 %, en francs courants.

#### **2. — L'évolution à moyen terme est préoccupante :**

Depuis trois ans, votre Rapporteur exprime ses inquiétudes pour l'avenir de la Sécurité Civile. Le budget initial de 1983 prévoyait ainsi

une régression des autorisations de programme de 27,4 % et des crédits de paiements de 38,6 % par rapport à 1982 pour les crédits d'équipement... L'année 1984 devait, selon le budget initial, connaître une nouvelle baisse des crédits d'investissement qui diminuaient de 5,5 % pour les autorisations de programme et d'un tiers pour les crédits de paiement... L'année 1985 prolonge ce désinvestissement puisque les autorisations de programme régressent de 21 % et les crédits de paiement de 16,5 %... A terme, la capacité opérationnelle de la Sécurité Civile est donc menacée, ou la charge reportée sur les collectivités locales.

### 3. — L'évolution sectorielle des crédits :

Les dépenses de **rémunération du personnel**, qui figurent aux chapitres 31-30, 31-31 et 31-32, progressent de 10 % en francs courants, passant de 86,3 à 94,8 millions de francs. Les dépenses ordinaires de matériel augmentent de 12,5 %, soit de 33,7 à 37,9 millions de francs. La participation de l'Etat aux dépenses des services de police et d'incendie de la Ville de Paris connaît une stabilisation, sinon une régression en francs constants, puisque, passant de 457,6 à 477,9 millions de francs, elles ne progressent que de 4,5 % en francs courants. Les subventions pour les dépenses d'incendie et de secours des autres collectivités locales subissent un sort extrêmement rigoureux puisqu'elles régressent de 16 millions de francs, soit 20 % en francs courants et 25 % en francs constants.

Cette régression est encore accentuée par la stabilité des crédits représentant la participation de l'Etat aux dépenses de fonctionnement du bataillon des marins-pompiers de Marseille qui représentent 29 des 64 millions dévolus à l'ensemble des collectivités autres que Paris. La baisse des crédits figurant à ce chapitre est donc intégralement supportée par les collectivités locales autres que Marseille, qui a bénéficié depuis 1979 d'une subvention évoluant de la façon suivante :

1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985
7,2 MF	7,2 MF	22,35 MF	20,8 MF	23,8 MF	29 MF	29 MF

Les **dépenses d'équipement** de la Sécurité Civile — qui figurent au chapitre 57-30 du titre V relatif aux investissements exécutés par l'Etat — régressent de 12,5 % en crédits de paiement et de 8 % en autorisations de programme : c'est ce chapitre qui a fait l'objet, le 24 août

1984, d'un arrêté de report de 86 % des crédits inscrits à l'exercice 1984... Par rapport aux lois de finances initiales, les crédits régressent, en ce qui concerne les autorisations de programme, de 93 à 86 MF et de 71 à 62 MF en ce qui concerne les crédits de paiement. Seuls les crédits consacrés à la **recherche scientifique** progressent, de 420 000 F en AP et de 1,45 MF en crédits de paiement. Ces crédits seront consacrés au développement d'un enseignement assisté par ordinateur pour les sapeurs-pompiers. Il faut cependant remarquer la modestie, en valeur absolue, des sommes concernées puisqu'elles n'atteindront en 1985 que 2,7 MF pour les AP et 2,45 MF pour les C.P.

**Les subventions d'équipement destinées à financer les installations immobilières des sapeurs-pompiers** (chapitre 67-50) évoluent de la façon suivante :

	1983	1984	1985
Autorisations de programme	20 MF	13 MF	0
Crédits de paiement	12 MF	11,4 MF	10 MF

Cette évolution s'explique, selon le ministère, par la globalisation au sein de la D.G.E. de ces crédits, seuls figurant ici les crédits de paiement nécessaires à l'achèvement des opérations précédemment engagées. Mais le Ministre n'a pu fournir une estimation des sommes ainsi « globalisées »...

## B. — L'évolution des structures administratives

Malgré la situation précaire des crédits dégagés en faveur des actions de sécurité civile, l'évolution des structures administratives se caractérise par un alourdissement récent.

1. — Le décret n° 81-1012 du 12 novembre 1981 instituait un **Commissaire à l'étude et à la prévention des risques naturels majeurs**, nommé par décret en Conseil des Ministres et placé auprès du Premier Ministre. Il a pour mission d'apprécier les risques de survenance des cataclysmes ainsi que les moyens de les prévenir ou de limiter leurs effets, de proposer au Premier Ministre les mesures nécessaires à l'information du public et d'établir chaque année un rapport au Président de la République.

Le même décret créait un **Comité consultatif de l'étude et de la prévention des risques naturels majeurs**, présidé par le Commissaire, M. Haroun Tazieff.

2. — Le 10 avril 1984, un nouveau décret abrogeait le précédent et créait une **délégation aux risques majeurs**, toujours placée auprès du Premier Ministre, M. Haroun Tazieff étant nommé délégué. Le délégué est assisté par un **conseil scientifique** composé de personnalités choisies en raison de leurs compétences et désignées par le Premier Ministre après avis du Ministre chargé de la recherche scientifique. Par rapport au Comité consultatif précédent, l'évolution est notable puisque ne font pas partie de droit du Conseil les représentants de divers ministères.

En outre, le décret confie à la délégation le soin de veiller à la coordination des moyens de secours nationaux mis en œuvre en situation de catastrophe.

3. — Le 23 juillet 1984, enfin, le décret relatif à la composition du nouveau Gouvernement nommait M. Haroun Tazieff **Secrétaire d'Etat** auprès du Premier Ministre **chargé de la Prévention des risques naturels et technologiques majeurs**, mais ne supprimait pas pour autant la délégation aux risques majeurs, poste auquel était nommé le 2 août suivant M. Renaud Vie Le Sage. La délégation, selon le décret n° 84-759 du 7 août 1984, était d'ailleurs mise à la disposition du Secrétaire d'Etat pour l'exercice de ses attributions. D'après ce même décret, le Secrétaire d'Etat fait appel, en particulier, à la sous-direction de la prévention et des études de la Direction de la Sécurité Civile.

Cette simple chronologie appelle les commentaires suivants :

1. — une meilleure prise en compte des risques naturels et technologiques majeurs était sans doute nécessaire, et l'on ne saurait critiquer ni l'affirmation de ce souci, ni les tâtonnements ayant présidé à sa traduction administrative. Il est en revanche permis de s'interroger sur la multiplication et la stratification des structures ainsi créées.

2. — la coexistence du Secrétariat d'Etat et des compétences du Ministre de l'Intérieur en matière de Sécurité Civile laisse en effet planer un doute sur les capacités du Ministère de l'Intérieur à assumer ses missions de Sécurité Civile, tant dans le domaine de la réflexion que de la mise en œuvre des moyens d'action. Or, ce dont souffre le Ministère, c'est essentiellement d'un manque de crédits et il serait étonnant que la prolifération des structures administratives aide à supprimer ce handicap.

On ne peut enfin que s'interroger sur le partage des compétences ainsi effectuées, qui pose à nouveau le problème plus vaste de la créa-

tion d'un Secrétariat d'Etat à la Sécurité et à la Défense Civile chargé de prendre en compte les problèmes de sécurité qui ne sont ni strictement militaires, ni strictement policiers. L'identité des personnels et des services appelés à agir tant dans le cadre de la Sécurité Civile que dans celui de la Défense Civile interdit en effet de ne pas soulever cette question.

### C. — La lutte contre les incendies de forêts

#### 1. — Le bilan définitif de l'été 1983 : une année rouge

a) le **bilan global** et définitif pour les départements de l'Entente représente une catastrophe :

Année	Nombre d'incendies		Surfaces incendiées	
	Corse	Continent	Corse	Continent
1973	515	925	13 070	12 800
1974	344	918	11 443	17 855
1975	609	854	5 015	6 677
1976	561	1 015	2 237	27 704
1977	675	415	13 838	685
1978	1 593	1 295	7 035	21 233
1979	1 286	1 387	6 799	35 225
1980	1 253	1 099	6 057	4 543
1981	958	1 022	10 634	4 810
1982	1 318	1 276	27 693	19 891
1983	600	2 174	34 000	14 614

b) le **chiffre des surfaces incendiées** atteint ainsi 48 614 ha et se situe donc à un niveau encore supérieur à celui de 1982.

Or depuis 1973, ce chiffre a toujours été inférieur à 30 000 ha à l'exception des années 1979, 1982 et 1983...

c) les chiffres relatifs à la **Corse** sont particulièrement préoccupants : plus des 2/3 des surfaces incendiées l'ont été en Corse. Or, selon le rapport remis le 17 juillet 1984 par M. Haroun Tazieff à M. le Président de la République « le bilan global des risques (pour l'ensemble des zones sinistrées) montre que les conditions météorologiques de l'année 1983 sont plus favorable que celles de l'année 1981 et donc très éloignées de celles des années catastrophiques 1982 et 1979... mais ne rend pas compte d'une situation particulière pour la Corse pouvant

justifier que plus de 70 % des superficies incendiées y soient localisées... **Au niveau de la taille des feux, la Corse se singularise** par rapport au continent, et en particulier la Corse du Sud, dont l'étendue moyenne des feux (93 hectares par feu) est **cinq fois plus élevée** que celle du continent (17,75 hectares) qui est restée stable par rapport à 1982... Le bilan 1983 étant normal eu égard à la situation météorologique sauf pour la Corse, une explication à la situation de Corse du Sud doit être recherchée dans les **facteurs humains** qui se sont manifestés par des mises à feu simultanées. »

## 2. — Le bilan provisoire de l'été 1984 : une bonne surprise

La première estimation du bilan des incendies de forêts dans le Sud-Est méditerranéen durant l'été (1<sup>er</sup> juillet au 30 septembre 1984) fait état de 7 903 ha parcourus par 1 433 feux.

Ce bilan est satisfaisant par rapport à celui des années précédentes puisque ces chiffres n'avaient pas été approchés lors des années précédentes.

Il convient de préciser que les conditions météorologiques ont été moins délicates en 1984 que lors d'années très critiques telles 1979 et 1982.

Enfin, il convient de noter que, à la fin du mois d'avril et au début du mois d'août, l'activité des feux de forêt a été soutenue dans des régions situées hors de la zone méditerranéenne : Bretagne, Rhône-Alpes, Limousin, Midi-Pyrénées... justifiant l'intervention de moyens nationaux.

L'année 1984 — telle que la présentent les statistiques provisoires — ne peut donc être considérée comme significative de la capacité opérationnelle des services de lutte contre les incendies. On ne peut d'ailleurs que se féliciter de cet état de choses, qui se traduit par des économies importantes.

### 3. — Les moyens de lutte contre les incendies

#### 3.1. — *Le groupement aérien*

##### 3.1.1. — *Stabilité des matériels*

La dotation en matériels du groupement aérien reste stable, ainsi que l'indique le tableau suivant :

	1981	1982	1983	1984	1985
Parc Alouette III	26	26	26	25	26
Parc Canadair	13	12	11	11	11
Parc DC 6	3	4	4	4	4
Parc Tracker		3	6	9	9
Parc Dauphin		4	4	4	
Parc Ecureuil		1	1	1	

Il faut noter que le **Canadair C. 215 détruit le 4 août 1983** dans un accident qui coûta la vie à deux membres du personnel **n'a pas été remplacé**, malgré les déclarations faites devant les Assemblées par le Ministre de l'Intérieur et de la Décentralisation, M. Gaston Defferre. Il est peu probable qu'il le soit en 1985 : « une décision définitive interviendra prochainement en fonction des possibilités financières et des contraintes techniques », précise en effet une réponse ministérielle à une question de votre rapporteur...

##### 3.1.2. — *Stabilité des stations de retardants*

Le nombre de stations permettant aux avions porteurs d'eau de se ravitailler en produits retardant la propagation du feu n'a pas évolué en 1984. La création des stations de Carcassonne (Aude) et Aix-les-Milles (Bouches du Rhône) reste prévue pour l'exercice 1985 qui devrait également permettre la construction dans la vallée du Rhône d'une station « permettant d'optimiser la qualité des interventions des aéronefs de la sécurité civile dans les départements de la région Rhône-Alpes ».

##### 3.1.3. — *Effectifs en personnel*

Au 1<sup>er</sup> octobre 1984, les effectifs en personnel du groupement aérien atteignent 358 hommes, ainsi répartis :

— Commandement 21

- Bases hélicoptères 149
- Base avions 188

Ces effectifs sont donc stables puisqu'au 1<sup>er</sup> août 1983, ils s'élevaient à 361 personnes. Le 4 août 1983, un pilote et un mécanicien du Groupement Aérien ont trouvé la mort au cours d'une intervention sur un incendie qui s'était déclaré dans le massif de Marseille — Veyre. L'année 1985 devrait connaître peu de changements, sinon la transformation de trois emplois contractuels en trois emplois relevant du régime des pensions des établissements industriels de l'Etat et la suppression de deux emplois contractuels (un pilote et un mécanicien navigant).

### 3.2. — *Bilan du plan A.L.A.R.M.E.*

Le plan d'Alerte lié aux Risques Météorologiques exceptionnels (A.L.A.R.M.E.) est mis en œuvre lorsque le niveau des risques est considéré comme très sévère. Il consiste :

- à la mise en place sur le terrain de détachements d'intervention préventifs (D.I.P.) constitués de 6 sapeurs-pompiers dotés de deux véhicules de lutte avant tout départ d'incendie. Ces D.I.P. interviennent ainsi sur les sinistres éventuels se déclenchant dans leur secteur avec des délais inférieurs à 15 minutes. Ces D.I.P. sont subventionnés à 60 % par l'Etat.

- à la mise en alerte en vol de bombardiers d'eau du groupement aérien.

- à la mise en place préventive de moyens nationaux (bombardiers d'eau, U.I.S.C.) dans des zones autres que leurs lieux d'implantation traditionnels.

#### 1. — *Bilan 1983*

En 1983, à 615 reprises, des secteurs météorologiques du Sud-Est ont été considérés comme étant en risques très sévères.

A la suite de ces estimations :

- 2 242 D.I.P. ont été mis en place
- 427 heures d'alerte en vol ont été effectuées. A cette occasion 104 feux ont été traités par les bombardiers d'eau ;

— à 42 reprises, les aéronefs du groupement aérien ont été mis en place sur des bases autres que Marignane (Perpignan, Nice).

## 2. — *Bilan 1984*

En 1984, à 350 reprises, des secteurs météorologiques du Sud-est ont été considérés comme étant en risques très sévères.

A la suite de ces estimations :

- 1 450 D.I.P. ont été mis en place (Coût pour l'Etat : 1,2 MF)
- 391 heures d'alerte en vol ont été effectuées. A cette occasion, 86 feux ont été traités par les bombardiers d'eau
- à 21 reprises les aéronefs du groupement aérien ont été mis en place sur des bases autres que Marignane (Perpignan, Nîmes, Hyères...).

### 3.3. — *Bilan des actions de prévention*

#### 3.3.1. — *La mise en place de comités communaux des feux de forêt*

Afin d'améliorer la protection de la forêt contre l'incendie, il est apparu nécessaire d'engager diverses actions visant à améliorer le comportement des personnes en milieu forestier :

— d'une part une action incitative visant à mobiliser les personnes les plus concernées par la protection de la forêt au sein de comités communaux des feux de forêt.

Créés par les Maires, les membres de ceux-ci peuvent jouer un rôle non négligeable :

— en faisant observer par chacun les mesures de prudence indispensables à l'occasion de tournées sur le terrain et en facilitant de la sorte l'application de l'arrêté préfectoral pour la prévention des incendies de forêts (leurs interventions ne devant revêtir qu'un caractère éducatif et incitatif) ;

— en veillant au bon état de l'équipement du terrain ;

— en assurant des missions de guet (fixe ou mobile) ;

— en participant sous l'autorité des sapeurs-pompiers à la lutte contre le feu : intervention sur les feux naissants qu'ils ont détectés,

participation au soutien logistique ou au guidage des sauveteurs, aide à l'évacuation des personnes les plus menacées...

L'animation et le suivi de ces comités doivent être assurés par les services départementaux (D.D.S.I.S., direction départementale de l'agriculture).

Le ministère de l'Intérieur et de la Décentralisation est donc intervenu auprès des commissaires de la République afin qu'ils en suscitent la création, et que leurs services contribuent à la formation de leurs membres.

Afin de les aider dans cette tâche, la direction de la sécurité civile a réalisé, en liaison avec « l'Entente interdépartementale pour la protection de la forêt contre l'incendie » et avec les services relevant du ministère de l'agriculture, un fascicule destiné à faciliter la création de ces équipes, et un matériel audiovisuel servant de soutien pédagogique pour les séances d'instruction.

Au 30 septembre, 360 comités communaux feux de forêts sont créés. Cette action, ne pouvant porter ses fruits qu'à terme, sera intensifiée en 1985.

### 3.3.2. — *L'action des B.E.C.R.I.F.*

Le Ministre de l'Intérieur est intervenu auprès des commissaires de la République pour que soient créés dans les départements du Sud-Est des bureaux d'étude et de centralisation des renseignements sur les incendies de forêts (B.E.C.R.I.F.) permettant d'assurer l'échange d'informations entre les multiples parties concernées par cet aspect de la protection des forêts. Au 30 septembre 1984, huit B.E.C.R.I.F. fonctionnaient.

Les causes des incendies restent mal connues, puisque, en 1983, dans 656 cas sur 1938 enquêtes effectuées (soit 33,50 % des feux) celles-ci étaient présumées.

Le nombre d'incendies volontaires s'élevait à 82, soit 12,5 % des causes connues. Cependant, il est très vraisemblable que le pourcentage réel des mises à feux volontaires est sensiblement supérieur.

Afin de faciliter cette action, un fascicule a été réalisé à l'intention des Commissaires de la République et leur a été adressé.

### 3.3.3. — *La recherche d'une législation mieux adaptée*

Un groupe de travail « Réglementation — Recherche et Représentation des Incendiaires » réunissant des représentants des Ministères : de l'Intérieur et de la Décentralisation (D.S.C. et Direction Générale de la Police Nationale), de l'Agriculture, de la Justice, de la Défense (Direction Générale de la Gendarmerie) et de l'Entente Interdépartementale a été constitué.

Après avoir participé à la préparation des directives précitées ses travaux portent actuellement sur l'amélioration de l'arrêté type pour la prévention des incendies de forêts visant à simplifier le contenu des arrêtés actuellement en vigueur et les modalités de mise en œuvre des mesures qu'ils contiennent afin d'en faciliter l'application par le public.

Ce groupe de travail pourra par la suite envisager diverses mesures d'ordre législatif susceptibles d'améliorer la protection de la forêt contre l'incendie et notamment de rechercher un dispositif pénal mieux adapté.

Il convient de noter que dans le projet de loi forestière, actuellement à l'étude au Ministère de l'Agriculture, figurent diverses propositions concernant la prévention des incendies de forêts, notamment :

- l'intégration à la protection de la forêt des actions de réanimation économique et de reconquête agricole des friches.
- diverses mesures ponctuelles facilitant la constitution de zones débroussaillées. Dans ce dernier cadre, il est à noter que l'article 322.1 précisant qu'une zone de 50 mètres doit être débroussaillée autour des habitations serait modifié, cette zone étant portée à 100 mètres.

### 334. — *Bilan des opérations de débroussaillage*

Le 12 janvier 1983, le Conseil des Ministres adoptait un plan d'action visant au débroussaillage. Il s'agissait d'une évolution notable par rapport aux orientations précédentes, puisque la politique de prévention prenait ainsi une importance qu'elle n'avait pas jusque là : elle était même inexistante. Les raisons de cette évolution ont été exposées par M. Haroun Tazieff, ainsi que les difficultés de mise en œuvre :

« La politique suivie depuis la fin de la guerre pour minimiser les incendies de forêts s'est soldée par un échec ; l'accroissement des

investissements en moyens de lutte (aéronefs, engins au sol et personnels) s'est accompagné — et s'accompagne toujours — d'un accroissement parallèle des surfaces anéanties.

Les efforts du commissariat pour qu'une prévention efficace prenne la place d'un excès, inefficace et dispendieux, en moyens de lutte n'ont pas encore abouti. Une telle prévention, dont le principe repose sur le débroussaillage mécanique, la récupération de la biomasse et la revalorisation des métiers forestiers, ne peut être en effet mise en œuvre faute de crédits et en raison de **lenteurs administratives difficilement admissibles** ».

Malgré cette déception, le bilan n'est pas nul et les opérations engagées pourraient s'avérer fécondes pourvu qu'une volonté claire soit, là aussi affirmée. Les années 1983 et 1984 constituent à cet égard des années charnières dont on peut cependant regretter que les conditions météorologiques clémentes, du moins pour l'année 1984, n'aient pas été mises suffisamment à profit pour accélérer les opérations de débroussaillage. D'après les indications fournies par M. Haroun Tazieff dans le rapport remis le 17 juillet 1984 à M. le Président de la République, le bilan peut être résumé ainsi :

— « Les opérations pilotes de débroussaillage lancées en 1983 ont été bien accueillies et seront donc reconduites en 1984 ». Le montant des crédits affectés à ces opérations a triplé en 1983 par rapport à 1982, passant de 2 à 6 millions, et provient :

- du Ministère de l'Agriculture pour 2,75 MF ;
- du Fonds interministériel pour la qualité de la vie pour 2 MF ;
- de l'Agence française pour la maîtrise de l'énergie (0,9 MF) ;
- du Commissariat aux risques majeurs pour 1 MF.

« On remarquera souligne M. Haroun Tazieff, l'absence de participation à cette prévention du Ministère de l'Intérieur... ».

En revanche, une aide de 750 000 F devrait être obtenue de la Commission des Communautés Européennes.

— « Les opérations pilotes de 1983 ont déjà induit des innovations industrielles » : des prototypes ont été mis au point ; leur prix a diminué, compte tenu des commandes groupées, de 40 % pour certains engins ; des débroussailleuses ont été équipées, à titre de prototype, de têtes récupératrices de bio-masse.

### 34. — *La détection des incendies naissants par caméras infrarouges*

Aucun bilan précis de l'installation de caméras infrarouges dans le massif landais pour la détection immédiate des incendies naissants ne peut être établi.

Les installations nécessaires pour expérimenter le système de télé-détection infrarouge, mis au point par la Société M.T.A. Laser, n'ont pu être achevées avant l'été 1984, en raison des délais d'approvisionnement de ces matériels très spécifiques.

Des premiers essais ont été effectués sur des feux provoqués. Les premiers résultats sont encourageants.

Cependant, les conclusions définitives de cette première phase expérimentale ne pourront être tirées qu'à la suite de la prochaine saison de feu: de forêts.

A la suite de celle-ci, si le bilan est concluant, l'équipement de 13 tous de guet existantes et de 2 tours nouvelles sera entrepris (avec une participation financière de la C.E.E.).

## 4. — **Les personnels**

### 4.1. — *Les personnels des U.I.S.C.*

#### 4.1.1. — *L'organisation des U.I.S.C.*

Les U.I.S.C. sont des formations militaires de réserve générale mises pour emploi à la disposition du Ministère de l'Intérieur et de la Décentralisation.

Deux unités ont été mises sur pied :

— l'U.I.S.C./1 dépendant administrativement de la Brigade de sapeurs-pompiers de Paris, est stationnée à Nogent le Rotrou (Eure et Loir).

— l'U.I.S.C./7, adaptée à la zone de défense Sud-Est, est cantonnée à Brignoles (Var) et une antenne a été créée à Corte (Haute-Corse).

Les effectifs de ces Unités sont actuellement les suivants :

- U.I.S.C./1 créée en février 1978 : 462 personnels
- U.I.S.C./7 créée en juillet 1974 : 493 personnels.

Ces deux formations ont bénéficié d'une augmentation de leur effectif, en 1980, pour leur permettre d'accroître leur potentiel opérationnel, notamment dans le domaine de la lutte contre les Feux de Forêts.

A l'heure actuelle, chaque U.I.S.C. est articulée en trois compagnies :

- une compagnie de commandement et de soutien,
- une compagnie mixte d'intervention,
- une compagnie d'instruction.

Elles ont pour mission :

- d'instruire les personnels destinés à constituer ou renforcer: en cas de conflit, les Unités de corps de Défense ou les formations du dispositif de la Sécurité Civile du temps de guerre ;

- de concourir à la sauvegarde de la population et des biens à la demande des Commissaires de la République en renforçant les moyens de secours communaux ou départementaux. N'ayant pas de compétence territoriale et appelées à partir dans les délais les plus brefs en fonction de la mission à remplir, elles sont astreintes à une disponibilité opérationnelle rigoureuse.

Placées sous l'autorité du Ministère de l'Intérieur et de la Décentralisation, elles peuvent être mises en œuvre, sur ordre de la Direction de la Sécurité Civile dans des délais très brefs après le déclenchement de l'alerte (entre 15 minutes et quatre heures) en fonction de l'importance du détachement et de la nature de l'événement.

Elles sont susceptibles d'intervenir :

- soit en élément isolé :
  - cellule mobile d'intervention radiologique
  - groupe de recherche de personnes ensevelies
- soit en détachement constitué avec ou sans section de commandement et de soutien.

4.1.2. — *Bilan des interventions.*

Le bilan des interventions des U.I.S.C. et des U.M.S. en 1983 et en 1984 s'établit comme suit :

	Composition	1983		1984	
		Nbre: homme/heure		Nbre homme/heure	
		UISC	UMS	UISC	UMS
Corse	4 Sections feux de forêts UISC/7	18 108	Sans	4 Sections feux de forêts UISC/7 + Escadron CORTE + 1 UMS	17 625    11 278
Languedoc	3 Sections feux de forêts UISC/1 + 1 UMS	42 756	30 431	3 Sections feux de forêts UISC/1 + 1 UMS	26 149    19 134
Provence	2 Sections feux de forêts UISC/7 + 1 UMS	9 112	10 928	2 Sections feux de forêts UISC/7	9 157    Sans
Total		69 976	41 359		52 931    30 412

4.1.3. — L'une des rares mesures nouvelles inscrites au budget 1985 consiste en l'implantation à Corte d'un escadron de la Sécurité Civile comprenant 126 militaires. Les observations formulées ci-dessus à propos des incendies en Corse rendaient particulièrement nécessaire cette installation.

Cet escadron comprendra un élément de commandement et de soutien et une compagnie d'instruction et d'intervention. Ayant lui-même comme double mission, d'une part l'instruction et la formation de ses personnels et, d'autre part, l'intervention principalement contre les feux de forêts en tant qu'élément de renfort, il devrait en outre assurer le soutien « vie et administration » d'un centre de formation régional.

Déjà installé dans le courant de l'année 1984, cet escadron sera pleinement opérationnel dès les premiers mois de 1985.

#### 4.2. — *Les effectifs des sapeurs-pompiers*

Au 1<sup>er</sup> janvier 1984, les effectifs globaux des sapeurs-pompiers, professionnels, volontaires, et militaires s'établissait ainsi :

<b>Sapeurs-pompiers professionnels</b>		<b>Sapeurs-pompiers volontaires</b>	
Officiers .....	1 652 *	Officiers .....	12 762 *
Sous-officiers .....	4 604	Sous-officiers .....	23 834
Gradés et sapeurs .....	12 305	Gradés et sapeurs .....	164 849
<b>Total .....</b>	<b>18 561</b>	<b>Total .....</b>	<b>201 445</b>
(*) dont 13 médecins		(*) dont 4 769 médecins et 408 pharmaciens	

#### **Sapeurs-pompiers militaires**

BSPP + unités spécialisées et détachées .....	6 964
UISC n° 1 .....	462
UISC n° 7 .....	493
EMP Marseille .....	1 428
<b>Total .....</b>	<b>9 347</b>
<b>Total général .....</b>	<b>229 353</b>

L'évolution du 1<sup>er</sup> janvier 1983 au 1<sup>er</sup> janvier 1984 peut être résumée par les observations suivantes :

— le total général est en baisse de 4 438 hommes, passant de 233 791 à 229 353 ;

— cette diminution est le fait des sapeurs-pompiers volontaires dont le nombre diminue de 4 973 hommes (201 445 contre 206 418) ;

— le nombre des sapeurs-pompiers militaires est également en régression (- 444) ;

— en revanche, les professionnels passent de 17 582 à 18 561 hommes, soit une augmentation de 979 hommes ;

#### 4.3. — *Bilan des mesures prises en faveur des sapeurs-pompiers*

##### 4.3.1. — *Mesures générales prises*

Le décret n° 83-880 du 3 octobre 1983 et l'arrêté du 3 octobre 1983 pris pour son application, ont autorisé l'établissement de deux listes d'aptitude supplémentaires au grade de capitaine de sapeurs pompiers professionnels.

Ces textes permettent l'ouverture d'un concours exceptionnel de deux sessions réservées aux lieutenants, lieutenants chefs de section et lieutenants chefs de section principaux inscrits sur une liste d'aptitude au grade d'officier avant le 1<sup>er</sup> mars 1977, qui permettra l'inscription de 120 candidats sur une liste d'aptitude au grade de capitaine de sapeurs-pompiers professionnels.

La 1<sup>re</sup> session a eu lieu en novembre 1983, une 2<sup>e</sup> session est prévue en fin d'année 1984.

**L'article 117 de la loi du 26 janvier 1984** portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale, a prévu qu'un décret en Conseil d'Etat mettra dans un délai de deux ans en conformité les règles statutaires applicables aux sapeurs-pompiers professionnels départementaux et communaux, avec les dispositions du titre I du statut général des fonctionnaires (loi n° 83.634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires).

L'article 117 de la loi du 26 janvier 1984 dispose cependant que les règles statutaires applicables aux sapeurs-pompiers professionnels pourront déroger aux dispositions de la loi sur la fonction publique territoriale qui ne repondraient pas au caractère spécifique des corps des sapeurs-pompiers et des missions qui sont dévolues à ces derniers.

La préparation de ce décret est en cours et fait l'objet d'une concertation avec la profession.

**La loi du 12 juillet 1984** relative à la formation des agents de la fonction publique territoriale et complétant la loi du 26 janvier 1984, a prévu dans son titre III des dispositions particulières concernant les services d'incendie et de secours. En particulier, l'article 51 de cette loi dispose que l'organisation générale des services d'incendie et de secours communaux, intercommunaux et départementaux, est fixée par décret en Conseil d'Etat, ce qui confirme un principe qui était précédemment posé par l'article L. 352-1 du Code des communes.

En ce qui concerne la **protection sociale** et le **régime de retraite** des sapeurs-pompiers, l'article 125 de la loi de finances pour 1984 a eu pour objet, en premier lieu, de porter le total des pensions et rentes viagères d'invalidité attribuables aux conjoints et orphelins des sapeurs-pompiers professionnels, cités à titre posthume à l'ordre de la Nation, au montant cumulé de la pension et de la rente viagère d'invalidité dont le fonctionnaire ou l'agent aurait pu bénéficier.

En outre, les sapeurs-pompiers professionnels cités à titre posthume à l'ordre de la Nation, feront l'objet d'une promotion au grade, ou à défaut à l'échelon immédiatement supérieur à celui qu'ils avaient atteint.

Enfin, les sapeurs-pompiers professionnels bénéficieront, à compter de l'âge de cinquante cinq ans, et sous certaines conditions, d'une bonification du temps de service accompli pour la liquidation de leur pension de retraite dans la limite de cinq annuités.

Le décret d'application de cette mesure est en cours d'élaboration.

#### 4.3.2. — *Mesures envisagées*

Les mesures envisagées se rapportent essentiellement à l'application de ces dispositions législatives.

##### 1. — **Réforme du statut des sapeurs-pompiers professionnels**

Les grandes lignes de cette réforme statutaire ont été présentées aux différentes organisations représentatives de la profession en avril 1984. Un avant-projet de texte est en cours de rédaction, en fonction des observations des organisations syndicales (qui ne se sont pas encore toutes manifestées). Dans le même temps, un projet de texte fixant l'organisation générale des services d'incendie et de secours communaux, intercommunaux et départementaux est en cours d'élaboration.

##### 2. — **Application des dispositions de l'article 125 de la loi de finances pour 1984**

a) Ces dispositions améliorent en premier lieu le régime de pension des ayants droit des sapeurs-pompiers, cités à titre posthume à l'ordre de la Nation. Un projet de décret a été soumis au Ministre chargé du Budget le 4 juin 1984.

b) Un projet de décret pris en application de l'article 125 de cette même loi de finances permettra également d'améliorer le régime de pension des sapeurs-pompiers professionnels par l'attribution d'une bonification d'ancienneté de services.

Ce projet de texte est élaboré par la Direction Générale des Collectivités Locales.

Une enquête statistique vient d'être menée à son terme pour évaluer le taux de la cotisation supplémentaire qui devra être fixé dans le texte, en fonction de l'incidence financière que présente cette bonification d'ancienneté sur le coût des pensions servies par la C.N.R.A.C.L.

### **3. — Amélioration de la protection sociale des sapeurs-pompiers volontaires**

Des lacunes étaient apparues dans la protection sociale des sapeurs-pompiers volontaires. Un projet de décret vient de recevoir l'accord des Ministres intéressés (Affaires sociales, Agriculture, Finances) et devrait pouvoir intervenir rapidement. La solution retenue permettra d'éviter la suspension de l'affiliation aux caisses d'assurance maladie pendant la période d'interruption de travail, ce qui est actuellement le cas.

Ce projet de texte est élaboré par la Direction Générale des Collectivités Locales.

### **4. — Extension aux sapeurs-pompiers volontaires de la législation sur les emplois réservés**

Le Secrétariat d'Etat auprès du Premier Ministre, chargé de la Fonction publique et des simplifications administratives, et le Secrétaire d'Etat auprès du Ministre de la Défense chargé des Anciens combattants et victimes de guerre, viennent de donner leur agrément à la demande d'extension de la législation sur les emplois réservés que le Ministre de l'Intérieur et de la Décentralisation souhaitait voir appliquer aux sapeurs-pompiers volontaires victimes d'un accident en service.

Les modalités d'adaptation des textes en la matière font actuellement l'objet d'une concertation entre les trois Ministères concernés.

### **5. — La coopération internationale**

La coopération internationale se manifeste notamment au sein des instances de la Communauté Economique Européenne, à l'occasion

d'échanges d'informations bilatéraux et dans le cadre de conventions d'assistances.

5.1. — *Au sein de la communauté économique européenne*, un projet de règlement pour la protection de la forêt contre l'incendie et les pluies acides est à l'étude. Mais il n'a pas encore débouché. Il convient en effet de disposer de garanties quant à la mise en œuvre éventuelle de renforts sous l'égide de la communauté afin d'éviter toute intégration de dispositifs de lutte.

Cependant, la Communauté contribue financièrement dès à présent à des actions de protection de la forêt contre l'incendie.

Outre le programme F.E.O.G.A. qui permet, dans le cadre de reconstitutions forestières d'équiper les massifs en ouvrages préventifs, il faut noter que la C.E.E. participera au montage financier de plusieurs opérations :

- la construction d'un Centre tactique à Valabre
- la 2<sup>e</sup> tranche des travaux d'équipement des tours de guet du massif landais en dispositif de détection infrarouge
- la réalisation d'un exercice de manœuvre réunissant des participants de différents pays qui serait organisé en France
- le financement de l'étude d'un bombardier d'eau européen
- la protection des forêts contre les pluies acides

5.2. — A l'occasion **d'échanges d'informations bilatéraux** : différents responsables internationaux souhaitent bénéficier de l'expérience française en la matière (il s'agit notamment de la Grèce, de l'Italie, de l'Espagne, du Portugal, de l'Algérie, de la Tunisie et du Maroc).

5.3. — Dans le cadre de **conventions d'assistance bilatérale** : de telles conventions existent avec l'Espagne, la Tunisie et à l'état de projet avec l'Italie.

Il est à noter que la convention signée avec l'Espagne est en cours de renégociation. La révision envisagée va dans le sens d'une extension du domaine de son application, et de la simplification des modalités de la mise en œuvre des renforts.

Deux zones sont ainsi distinguées :

— la zone frontalière dans laquelle aucun paiement ne sera effectué en remboursement des frais pour prestation d'assistance, perte et détérioration ou destruction de matériels de secours (les commissaires de la République faisant partie de cette zone étant compétents pour demander ou déclencher les mesures de secours, à l'exception de l'envoi de bombardiers d'eau qui reste soumis à la décision du ministère de l'Intérieur et de la Décentralisation).

— le reste des territoires nationaux dans lesquels la partie bénéficiaire rembourse intégralement les frais occasionnés par l'intervention (le déclenchement de ces mesures de secours étant assuré au niveau du ministère de l'Intérieur et de la Décentralisation pour la France).

## II. — LA DEFENSE CIVILE

Votre rapporteur avait jugé nécessaire, dans l'avis qu'il présentait l'année dernière, de consacrer une partie de ses travaux à la politique de défense civile. Ni la modestie des actions, ni la torpeur des autorités ministérielles concernées par cette politique ne le dissuadent d'agir de la même façon à propos de l'examen du budget 1985. La politique en matière de défense civile lui apparaît au contraire un sujet de première importance au regard de nombreux facteurs :

1. — Il s'agit d'un domaine concernant la défense nationale et susceptible de réunir à la fois l'accord des différentes forces politiques et de l'ensemble des citoyens : la chose n'est pas si courante qu'on puisse la négliger !

2. — L'unité nationale repose en grande partie sur une conception claire des éléments qui la menacent et lui font prendre conscience de son identité : une politique active d'information dans le domaine de la défense civile présente à cet égard une valeur pédagogique certaine. Elle évite en outre que l'information soit laissée aux spécialistes du sensationnel et prévient les mouvements de panique qui sont indubitablement l'un des ennemis majeurs d'une politique efficace de protection des populations. L'exemple de la Suisse montre d'ailleurs qu'une information sérieuse et complète ne crée aucun sentiment d'angoisse ou de peur : elle contribue au contraire à l'atténuer.

3. — Un programme efficace de protection est certainement coûteux, tant pour les pouvoirs publics que pour les particuliers. Mais considérer le seul aspect « dépenses » est d'autant plus insuffisant que la plupart des matériels doivent aujourd'hui être importés. Or, la perspective d'une action réelle en matière d'équipements de protection entraînerait très certainement de nombreux entrepreneurs français à lancer des programmes de recherche et de fabrication qui permettraient une baisse sensible des coûts. Des effets induits ne pourraient manquer d'être créés dans des secteurs tels que le bâtiment qui sont actuellement dans une situation de détresse économique évidente. Aucune affirmation ne peut au demeurant être prononcée tant qu'aucune étude économique sérieuse, prenant en considération l'ensemble des coûts et des recettes, n'a été menée.

4. — L'identité d'une grande partie des personnels participant à la Sécurité Civile et, le cas échéant, appelés à effectuer des tâches analogues dans le cadre de la Défense Civile justifie au demeurant cette analyse en même temps qu'elle pose à nouveau le problème de la création d'un Secrétariat d'Etat à la Sécurité et à la Défense Civiles, placé auprès du premier Ministre, doté de moyens opérationnels et apte à avoir une vue d'ensemble de ces différents problèmes.

#### A. — Les caractéristiques de la défense civile

La Défense Civile se caractérise en France par l'existence d'une législation fantomatique, des structures administratives complexes et une appréhension budgétaire malaisée.

##### 1. — Une législation fantomatique

Dans son ouvrage intitulé « le juste pouvoir », M. Yves Cannac remarque que « dans certains domaines — le droit économique et social, celui de l'éducation, de l'urbanisme, de la culture ou de la santé — de bons esprits avancent que le taux d'application effective des textes en vigueur ne doit guère dépasser 50 %... Notre législation, notre réglementation sont devenues, pour une part, fantomatiques ».

Cette observation rend parfaitement compte du phénomène qui affecte la défense civile, à ceci près que le pourcentage d'application effective des textes est probablement encore plus faible dans ce domaine que dans les exemples cités par M. Cannac. **Le décalage est en effet impressionnant entre une législation et une réglementation auxquelles ne manque ni une virgule, ni un tiret et la modestie des réalisations concrètes.**

Dans un rapport d'information qui est un ouvrage de référence, MM. Bonnefous et Marcellin notaient en 1980 que « l'ensemble juridique constitué par l'ordonnance de 1959 et ses décrets d'application offre un cadre très élaboré pour l'action. Des structures sont prévues, des mesures préparatoires sont étudiées, les compétences sont définies, les liaisons interministérielles sont prescrites ». Confrontant ces mesures théoriques aux opérations concrètes, ils jugeaient cependant que :

1. — les crédits budgétaires ont été très faibles en raison du choix stratégique qui a été fait ;

2. — les réalisations ont été très modestes ;

3. — la coordination administrative est demeurée insuffisante, inefficace ou inexistante.

Un autre rapport d'information, présenté par Madame Florence d'Harcourt, député, le 30 mai 1984, aboutit à des conclusions identiques. Quelques exemples permettent de mesurer la distance existant entre la théorie et la pratique :

— dans le cadre d'une organisation des moyens de secours aux populations, il est prévu de constituer 108 compagnies représentant 380 **unités d'hébergement** chargées d'assurer l'alimentation et l'abri des populations éprouvées. Or, seules 7 compagnies, permettant d'héberger chacune 400 personnes, sont créées...

— le Conseil de Défense du 15 novembre 1968 a prévu la création de 14 **colonnes mobiles de secours** permettant d'intervenir en renfort dans les grands sinistres, dans la lutte contre l'incendie, le secours aux victimes, le sauvetage-déblaiement et la lutte contre les agressifs spéciaux. Or, 3 colonnes seulement ont été créées...

— le même Conseil de Défense a prévu la création d'une **Unité d'Instruction de la Sécurité Civile (U.I.S.C.)** par zone de défense. Bien que depuis cette date le nombre des zones de défense ait été ramené de 7 à 6 afin de correspondre avec les limites des régions militaires, seules 2 U.I.S.C. ont été à ce jour créées...

Le bilan des actions menées en matière de défense civile, qui sera effectué dans la suite de cet avis, ne dément pas ces conclusions provisoires : la défense civile reste un merveilleux exercice de style, procure de grandes satisfactions aux amoureux des organigrammes, mais déçoit les prosaïques amateurs de réalisations concrètes.

## 2. — Des structures administratives complexes

De la coupe aux lèvres, la distance est grande et le cheminement complexe. Les rapports précités insistent à juste titre sur cet aspect des choses, que la décentralisation est encore venue compliquer. Le rapport établi par MM. Marcellin et Bonnefous résumait la situation de la façon suivante :

— une coordination administrative insuffisante, la situation marginale des hauts fonctionnaires de défense traduit le scepticisme général manifesté depuis plus de 25 ans par les autorités à l'égard des questions de défense civile ;

— une coordination administrative inefficace, qui se manifeste notamment par le cloisonnement des responsabilités entre les administrations, l'incapacité à mesurer l'ampleur des difficultés éventuelles et l'inefficacité des procédures de coordination interministérielle.

— une coordination administrative inexistante : les lacunes de la défense économique.

Aucune mesure n'étant venue simplifier ces structures depuis la publication du rapport de MM. Bonnefous et Marcellin, on se bornera à renvoyer à cet ouvrage pour la description des diverses compétences administratives et politiques que l'absence de réalisations concrètes ne pousse pas, c'est évident, à simplifier. En revanche, la décentralisation en accroît la complexité. Un exemple concret, cité par Madame d'Harcourt, le démontre amplement :

1. — Les textes relatifs à la décentralisation n'ont pas modifié la répartition des compétences entre l'Etat et les collectivités locales en matière de défense. Tout ce qui concerne la défense reste de la compétence de l'Etat. En particulier, le Ministère de l'Intérieur reste chargé de prendre les dispositions nécessaires en matière d'urbanisme et de construction pour imposer aux administrations et services publics, aux établissements et organismes privés, le respect des normes permettant de diminuer la vulnérabilité des édifices.

2. — Cependant, ce sont désormais les maires qui, dans les communes dotées d'un plan d'occupation des sols, délivrent les permis de construire, seul un contrôle de légalité pouvant être opéré a posteriori.

Comment, dans ces conditions, assurer le respect du contrôle des normes anti-souffle et anti-retombées prévues par la directive du Premier Ministre du 15 octobre 1982 ?

Pour tenter de débloquer cette situation, votre rapporteur a proposé au Sénat — qui a bien voulu l'adopter — lors de la discussion du projet de loi relatif à la définition et à la mise en œuvre de principes d'aménagement en matière d'urbanisme, un amendement précisant que l'avis conforme du représentant de l'Etat reste nécessaire pour la délivrance du permis de construire lorsque la construction projetée peut abriter, à titre permanent ou temporaire, 100 personnes ou plus, afin d'assurer le respect des sujétions imposées par la Défense Nationale, notamment en matière de mesures anti-souffles et anti-retombées. Cet amendement a le mérite d'attirer l'attention sur la nécessité de combler un vide juridique créé par les lois de décentralisation, mais présente en revanche, le désavantage d'être re-centralisateur...

### 3. — Une appréhension budgétaire malaisée

L'appréhension des efforts budgétaires consentis par la Nation en faveur de la Défense Civile est délicate à effectuer. Trois notions de base doivent être distinguées :

3.1. — Les crédits figurant dans le budget du Ministère de l'Intérieur et affectés à la **Sécurité Civile**. Ces crédits ont été analysés au début du présent avis et il est donc inutile d'y revenir.

3.2. — Les crédits du « **Programme civil de Défense** » qui constituent un chapitre du fascicule budgétaire du S.G.D.N. et dont l'origine est double :

— les crédits transférés du ministère de la Défense, nettement 19,65 MF en autorisations de programmes (– 10 %) et à 16,45 MF en crédits de paiement (– 20 %, toujours en francs courants).

— les crédits transférés au ministère de la Défense, nettement plus importants, puisqu'ils atteignent 83,35 MF en autorisations de programmes et 73,35 MF en Crédits de paiement.

Au total, le montant du programme civil de défense est donc, en 1985, de 105 MF en Autorisations de programmes (+ 11,8 %) et de 898 MF en Crédits de paiement (– 12,2 %). Ces crédits ne sont pas, à proprement parler, des crédits de réalisation mais bien plutôt des crédits redistribués aux autres ministères afin de les inciter, les encourager, les aider à la réalisation de certains programmes de défense civile. On en trouvera la liste en annexe au présent avis.

3.3. — Les crédits représentant « **l'effort civil de défense** » sont enfin les crédits affectés à diverses opérations dont les ministères civils estiment qu'ils représentent le surcoût, pour ces opérations, de la prise en compte des impératifs de la défense. Au total, ces crédits représentaient pour l'année 1985 un montant de 3,25 milliards de francs en crédits de paiement et 1,131 milliard de francs en autorisations de programmes. En application de l'article 95 de la loi n° 80-30, ces crédits sont récapitulés dans un état du fascicule du S.G.D.N. Ces crédits appellent les observations suivantes :

3.3.1. — ils sont en baisse sensible en 1985 par rapport à 1984 :

- 25,61 % pour les autorisations de programmes et
- 7,15 % pour les crédits de paiement ;

3.3.2. — les Ministères de l'Intérieur, des DOM-TOM, des Relations Extérieures et des P.T.T. représentent à eux seuls 93 % de l'effort civil de défense ;

3.3.3. — la comparaison d'une année sur l'autre et la signification pour un exercice donné des crédits sont difficiles pour les raisons suivantes :

- la liste des ministères qui s'estiment concernés peut varier, faisant ainsi varier la masse globale des crédits : tel n'est pas le cas pour 1985 et il faut s'en féliciter ;

- la liste des actions que chaque ministère impute à l'effort civil de défense relève de sa seule appréciation et peut être plus ou moins justifiée ;

- l'exemple typique est fourni par le ministère des P.T.T. : en 1981, il estimait son effort civil de défense à 36 milliards de francs (soit à lui seul 11 fois le montant des crédits de l'ensemble des ministères pour 1985)... En 1983, cet effort était estimé à 261 millions, soit 138 fois moins... En 1984, il remontait à 1,67 milliard et figure en 1985 pour 1,27 milliard...

Il est évident que les variations sont telles qu'elles en perdent toute signification et soulignent en revanche la fantaisie avec laquelle certains ministères apprécient leur effort civil de défense.

\*  
\*   \*  
\*

**Le caractère fantomatique de la législation relative à la Défense Civile ; la complexité des structures administratives ; et l'appréhension malaisée des données budgétaires font de la Défense Civile une coquille largement vide. Or, jamais la nécessité de la remplir n'a été aussi évidente qu'aujourd'hui.**

## B. — La nécessité d'une action

### 1. — L'évolution des menaces et des esprits

#### 1.1. — *L'évolution des menaces*

L'un des enseignements fondamentaux des conflits qui se sont déroulés depuis le début du siècle sur l'ensemble de la planète est l'évolution vers une conception sans cesse plus globale de la Défense nationale, dans les deux sens du terme : la distinction militaires-civils s'efface et la proportion des victimes civiles dans le nombre total des victimes de chaque conflit s'accroît ; la défense ne met plus en action les seules forces militaires, mais les forces civiles, économiques, intellectuelles, médiatiques, jouent un rôle à la fois croissant et permanent dans la lutte entre les nations. Compétition et rivalité sont permanentes et la distinction paix-guerre apparaît surtout comme une distinction guerre non déclarée-guerre déclarée. Au sein de cette évolution, six éléments sont particulièrement notables, que l'on peut regrouper en deux thèmes de réflexion, l'un concernant la politique d'abritement, l'autre la politique de prévention de la paralysie.

1.1.1. — La politique d'abritement est rendue particulièrement nécessaire par les trois considérations suivantes :

1.1.1.1. — **La précision accrue des missiles** permet une frappe sélective et précise des objectifs, diminuant de façon importante l'écart circulaire probable. Il est aujourd'hui possible de diriger à plusieurs milliers de kilomètres, grâce aux missiles proprement dits ou aux missiles de croisière, des charges dont l'erreur au point d'impact n'est pas supérieure à 300 mètres : on peut viser le Panthéon et non le Palais du Luxembourg. Les charges peuvent par conséquent être de moindre importance puisque la certitude d'atteindre l'objectif visé est plus élevée. La possibilité de conquérir un pays sans anéantir ses capacités productrices s'en trouve améliorée, et par conséquent la rentabilité de l'attaque. La conception des abris s'en trouve également modifiée puisque la préservation des effets de retombées peut légitimement primer sur celle des effets anti-souffle, qui entraîne des surcoûts extrêmement élevés.

1.1.1.2. — **La situation de l'Europe dans le débat nucléaire** est également un élément à prendre en considération. Le recouplage des

défenses américaines et européennes est l'une des conséquences les plus nettes de la décision prise par l'O.T.A.N. en décembre 1979 d'installer en Europe de l'Ouest des fusées Pershing en riposte à l'installation massive des fusées SS 20 soviétiques depuis 1977, décidée en pleine période de détente.

La mobilité des Pershing et leur dissémination sur le territoire ouest-européen rend plus improbable, sans cependant la supprimer, la possibilité d'une attaque soviétique contre les pays libres de l'Europe qui aurait épargné les forces américaines afin d'éviter d'impliquer automatiquement les Etats-Unis dans le conflit.

L'inverse, le débat sur la guerre des étoiles ouvre à nouveau la perspective d'un découplage à terme des défenses européenne et américaine par la perspective d'une sanctuarisation du territoire américain. La crainte est évidemment prématurée tant le coût du programme et les délais de réalisation nécessaires à la mise en place d'un réseau défensif efficace sont grands. L'annonce en juin 1984 de la réussite de l'interception d'une ogive nucléaire dans l'espace par un missile américain prouve en tout cas la réalité de la mise en œuvre du programme. Le découplage militaire risque par conséquent d'être précédé par un découplage intellectuel empreint de méfiance entre les alliés, tout aussi préoccupant puisqu'il ouvre la voie aux tentations neutralistes ou « pacifistes » qui ne sont que la traduction d'une diminution de la volonté de résister aux visées d'hégémonie régionale de l'U.R.S.S..

1.1.1.3. — **La guerre chimique et biologique**, et tout particulièrement génétique, est le troisième élément à prendre en considération. Toutes les informations disponibles convergent et permettent d'affirmer que l'U.R.S.S. a rattrapé le retard dû au lyssenkisme et s'est engagée dans un programme important de recherche et d'application des armes bactériologiques chimiques et génétiques. L'incident de Sverdlovsk en avril 1979, qui donna naissance à une épidémie jamais expliquée de façon satisfaisante d'anthrax pulmonaire qui aurait tué près de 1 200 personnes ; les effets de la « pluie jaune » que les alliés de l'U.R.S.S. utilisèrent dans leur lutte contre les Méos ou au Cambodge ; les informations selon lesquelles les troupes d'occupation soviétiques utiliseraient l'Afghanistan comme banc d'essai pour tester la capacité de certaines armes, rappellent périodiquement que la guerre bactériologique et chimique, en violation du Traité de 1972, n'est pas de la science-fiction, mais bénéficie d'applications concrètes et fait

partie intégrante du dispositif militaire soviétique. Or, ces armes présentent, par rapport aux armes nucléaires, des avantages nombreux :

— un coût beaucoup moins élevé dès lors que le pays dispose des capacités scientifiques nécessaires ;

— une quasi-impossibilité de détection par les moyens les plus habituellement utilisés puisque recherche et fabrication ont lieu dans des bâtiments ordinaires ;

— un encombrement fort réduit puisque les doses s'évaluent en grammes ou milligrammes ;

— la possibilité de prémunir les populations attaquantes par une vaccination adéquate, seules les populations attaquées étant touchées ;

— la possibilité de sélectionner les victimes et de choisir aussi bien la destruction des récoltes que du cheptel ou des hommes, donc de garantir selon les besoins les capacités de production ;

— l'incapacité pour l'adversaire d'identifier à la fois la nature de la menace et l'origine de l'agression. De même que pour l'impulsion électromagnétique, le problème de la signature est bien entendu fondamental ;

— la diffusion d'un effet de panique de nature à paralyser toute capacité de résistance.

**1.1.2. — La prévention de la paralysie** qu'entraîneraient certaines actions est le second thème de réflexion nécessaire à la définition d'une réelle politique de défense civile.

**1.1.2.1. — Le desserrement des populations** est le premier élément à prendre en compte à cet égard. Pour qui a circulé une fin de semaine de printemps ou d'été sur les routes françaises, pour qui a voulu participer aux grandes migrations automobiles de Pâques, de la Toussaint ou de Noël, il est permis de douter de l'efficacité des plans de desserrement. Que l'on considère les conséquences d'un simple accident de la circulation, ou celles de conditions climatiques particulières (témoin la captivité des automobilistes due à des chutes de neige sur l'autoroute du Soleil... en 1970), et l'on comprend aisément que rien n'est plus simple que de paralyser tout trafic automobile, surtout si la circulation de véhicules militaires s'ajoute à celle de véhicules civils dont les occupants seraient habités par la panique.

1.1.2.2. — **Le terrorisme et la subversion** peuvent en effet jouer un rôle fondamental en de pareilles situations. Ces deux types d'action ont en effet pour caractère essentiel de « contourner » les moyens de défense militaire de la France. Le scénario exposé par « François » auteur anonyme d'un ouvrage intitulé « la sixième colonne » et publié en 1979 est à cet égard tout à fait plausible. La combinaison d'une action militaire soviétique sur le territoire de la République fédérale d'Allemagne, attaque prenant soin d'épargner les forces américaines qui y sont stationnées, et de troubles organisés de façon délibérée sur le territoire français, ne pourrait-elle amener une paix séparée sacrifiant l'Allemagne et vassalissant la France ? Dans un pareil scénario, la panique engendrée dans les populations par l'incertitude de la situation, l'absence de directives claires ou connues d'avance serait un obstacle primordial au rétablissement de la situation.

1.1.2.3. — **Moyens d'information**, y compris bien entendu les moyens officiels, et médias sous toutes leurs formes jouent à cet égard un rôle essentiel. Or, la carence de l'information sur les problèmes de défense civile est patente. Place est ainsi laissée au sensationnalisme ou au réflexe d'angoisse qui nourrissent également des réactions d'abandon susceptibles à leur tour de conforter l'ennemi potentiel dans sa conviction que « le fruit est mûr » et qu'il ne reste qu'à le cueillir. L'explication officielle, qui veut que l'information soit génératrice de peurs infondées, est navrante : la Suisse ou la Suède ont élaboré des politiques de défense civile concrètes qui font une large part à l'information des populations et nul mouvement de panique ni sentiment d'angoisse n'y a été décelé. Il est vrai que dans ces pays, le discours officiel a été suivi de réalisations. La différence avec la situation française est donc importante puisqu'en France, au contraire, aucune réalisation n'a suivi les discours, dont l'évolution est pourtant notable.

## 12. — *L'évolution des esprits*

Trois observations permettent d'affirmer que la défense civile est aujourd'hui, en France, un domaine dans lequel l'accord entre les différentes forces politiques est réalisé.

1.2.1. — *Le débat sur la complémentarité ou l'antinomie entre la force de dissuasion et la défense civile peut être considéré comme clos.*

Il fut longtemps avancé qu'une politique d'abritement systématique des populations affaiblit la crédibilité de la force nucléaire de dis-

suation puisqu'elle postule que celle-ci a échoué à dissuader l'adversaire. Il est donc non seulement inutile mais même dangereux de construire des abris et l'ennemi potentiel doit trouver dans la « vulnérabilité » des populations françaises la conviction qu'elles ne peuvent se protéger qu'en utilisant la force de dissuasion. En maintenant l'incertitude sur le seuil de tension considéré comme intolérable, la stratégie de la dissuasion permet non seulement de préserver un équilibre mais aussi de contraindre à une logique de négociation et de détente au lieu et place d'un logique de la tension.

Aussi fondée soit-elle, cette conception n'est pas exempte de considérations d'un tout autre ordre ; les contraintes budgétaires ne permettant pas de doter la France à la fois d'une force de dissuasion efficace et d'une protection réelle, il a bien fallu, selon l'expression du Général Billotte, « forger la lame avant de fondre le bouclier ». Cette politique ne recueillait d'ailleurs pas, lorsqu'elle fut lancée, l'approbation qu'elle connaît aujourd'hui, approbation susceptible de fonder une véritable union nationale autour de l'idée d'une réelle défense civile. A l'époque la constitution de la force nucléaire stratégique française était fortement contestée par une partie non négligeable de l'opinion. Toute mesure de protection aurait fourni des arguments aux contradicteurs d'alors, tandis qu'il y a là aujourd'hui une chance de créer, au-delà des clivages partisans, un consentement national sur une option fondamentale pour l'avenir de la Nation.

La lame étant forgée, il faut penser à fondre le bouclier dont l'existence renforcera l'efficacité de l'épée. « L'ennemi ne pourra pas croire un instant à l'inhibition théorique des responsables militaires et politiques français au moment d'appuyer sur le bouton rouge des représailles, dès lors que quelques millions de Français suffisamment abrités auront des chances de s'en tirer. La Défense civile a un effet fantastique de renforcement de la crédibilité de Défense nationale ». Elle accroît de façon sensible les possibilités de réaction graduées du Chef de l'Etat. C'est la thèse qu'exposaient avec force au printemps 1980 MM. Bonnefous et Marcellin dans le rapport d'information consacré à la protection de la population civile française en temps de crise : « la défense civile est le complément de la dissuasion. Partie intégrante de la défense nationale globalement envisagée, elle est plus encore une condition nécessaire de la crédibilité de la dissuasion ». Ils évoquaient notamment l'hypothèse « d'une population qui, se sentant dépourvue de protection, serait psychologiquement vulnérable à l'action d'agents subversifs capables de provoquer et de contrôler des

mouvements de foule en vue d'empêcher le responsable de faire jouer la stratégie de la dissuasion ». L'évolution des données techniques et stratégiques accroît l'intérêt de cette réflexion.

1.2.2. — *Les déclarations officielles, à tous les niveaux, s'affichent favorables à une véritable politique de défense civile...*

En novembre 1983, lors d'un entretien télévisé à Antenne 2, le Président de la République déclarait : « Notre défense passive n'est pas suffisante. Il faut engager, mais avec les moyens qu'on a, une action de construction d'abris, mais savoir aussi que nous sommes un pays qui possède une arme nucléaire capable de repousser les ambitions d'un adversaire ».

Un an plus tôt, le 20 septembre 1982, lors de la séance d'ouverture de la 35<sup>e</sup> session de l'Institut des Hautes Etudes de la Défense nationale, le Premier Ministre avait affirmé la volonté du Gouvernement de « faire progresser l'ensemble des facteurs qui concourent à la protection des populations » et de « limiter les dommages éventuels par tous les moyens techniques, préventifs ou d'urgence, ainsi que par une action de préparation et d'information appropriée qui permette la mise en œuvre sans panique de mesures de protection dans le cas hypothétique d'attaque nucléaire. A cet égard, le Gouvernement estime **indispensable** cette information de nos concitoyens, information délicate certes, mais dont le contenu et les modalités doivent être mises au point. Cette mise au point est en cours ». Il réaffirmait cette option le 3 décembre 1982, lors de l'inauguration du parc de stationnement souterrain de Chartres : « Il s'agit d'abord d'informer les populations. Rien n'est plus important. Le Gouvernement considère qu'une information doit, dans ce domaine, être fournie par l'Etat en étroite coordination avec les élus locaux ».

Le 25 mai 1984 enfin, répondant à une question orale posée par M. Alain Pluchet, sénateur, M. Georges Lemoine déclarait, au nom du Gouvernement :

« Le Gouvernement considère que, loin de contredire la politique de dissuasion nucléaire, protéger les Français contre les effets d'un conflit, au contraire, renforce aux yeux d'un éventuel agresseur notre détermination à riposter par les armes appropriées.

C'est pourquoi, dès l'été 1981, les ministres membres du Conseil de défense ont été invités à mettre en chantier un programme de protection des populations.

En juillet 1982, M. le Président de la République en a arrêté les objectifs, tandis qu'à l'automne M. le Premier Ministre répartissait les tâches entre les ministres concernés.

Il chargeait, en outre, le ministre de l'intérieur et de la décentralisation d'animer, de coordonner et de contrôler la mise en pratique de cette politique en application de l'ordonnance de 1959 portant organisation générale de la défense dont l'article 17 lui confie la responsabilité de la protection des populations. »

1.2.3. — Le rôle du **Haut Comité français pour la Défense civile** symbolise l'unanimité dégagée en faveur d'une politique efficace de Défense civile, c'est-à-dire d'une défense civile active et non plus seulement d'une « défense passive ». Présidé par M. Maurice Schumann et regroupant hommes politiques, parlementaires spécialistes, et observateurs de tous horizons politiques — à l'exception toutefois du mouvement communiste —, le Haut Comité bénéficiera en 1985 d'une subvention de 500 000 francs qui, bien que modeste, constitue un encouragement appréciable. Le Haut Comité s'est réuni notamment le 9 octobre 1984 au Sénat et a formulé des propositions concrètes susceptibles de constituer le cadre d'une politique réelle de défense civile. Ces propositions seront étudiées ci-dessous, après qu'un bilan des actions prévues par le budget 1985 soit établi.

## 2. — Le bilan des actions menées ou prévues

Le bilan des actions menées ou prévues est des plus modestes. N'ayons pas peur des mots : il est quasi-inexistant et les déclarations officielles rappelées ci-dessus aident à mesurer l'ampleur du décalage entre les intentions affichées et les réalisations opérées. La Défense civile reste en trop grande partie un mur de papier, c'est-à-dire, comme chacun le sait, une protection fort vulnérable.

2.1. — *Le recensement des abris constitue un véritable serpent de mer* des discours relatifs à la Défense civile. L'an dernier, votre rapporteur faisait en ces termes le point de la question :

« Le recensement des abris susceptibles d'assurer une protection contre les retombées radio-actives a été prescrit par une directive du Premier Ministre du 18 mars 1964. Les huit années suivantes ont été consacrées aux études préalables à la détermination d'une méthode

automatisée de recensement des abris offrant un coefficient de radiation de 40, c'est-à-dire limitant la dose de radioactivité reçue par les personnes abritées au quarantième de la dose reçue en terrain découvert. En 1978 — soit 14 ans après la Directive du Premier Ministre — une première expérimentation du recensement a eu lieu en Indre-et-Loire. Elle est étendue l'année suivante à six autres départements et ne donne probablement pas satisfaction puisqu'en 1983 le recensement est entrepris sur de nouvelles bases. Il porte désormais sur les locaux enterrés ou partiellement enterrés (grottes naturelles ; fortifications ; tunnels ; garages souterrains ; caves et sous-sols). Chaque local susceptible de servir d'abri est recensé au moyen d'un questionnaire conçu de telle sorte qu'il puisse être rempli par les occupants ou les responsables d'immeubles. A titre expérimental, l'opération doit être menée dans les départements de la Haute-Loire et de l'Ile-et-Vilaine. Le Gouvernement semble à vrai dire dubitatif quant à la politique de recensement elle-même, malgré ses déclarations, puisqu'il a décidé de n'y consacrer en 1984 que 553 569 F au lieu d'environ 1,2 millions de francs pour chacune des deux années précédentes.

Votre rapporteur choisit délibérément de ne pas commenter ces chiffres et de s'associer à la déclaration du Haut Comité français pour la Défense civile qui, le 4 octobre 1983 prenait acte « avec consternation que le recensement des abris aménageables n'est toujours pas mené à bien ».

Interrogé sur le bilan et les perspectives du recensement des abris, le Ministre de l'Intérieur et de la Décentralisation a transmis cette année à votre rapporteur les réponses suivantes :

« Le recensement des locaux pouvant servir d'abris après avoir subi certains aménagements a été réalisé en 1983 et au début 1984, à titre expérimental, en Haute-Loire et en Ile-et-Vilaine. La recherche de tels locaux a été faite dans 450 000 immeubles, autres ouvrages ou sites naturels.

Les élus, les services communaux, les associations de protection civile et les réservistes ont été largement associés à cette opération et ont accompli cette mission avec un zèle et une compétence auxquels il importe de rendre hommage.

Dans l'ensemble, la population a bien accueilli cette opération et l'a prise au sérieux ainsi qu'en témoignent les initiatives prises par diverses associations locales pour mieux informer leurs membres et sympathisants sur les questions de protection civile.

Pour 1984, le recensement vient de débiter (novembre 1984) dans sept départements : Gard, Loire, Mayenne, Morbihan, Orne, Bas-Rhin, Seine Maritime. Les résultats seront connus dans le courant du premier trimestre de l'année 1985.

A la lumière de ces expériences, l'opération s'étendra progressivement à l'ensemble du territoire. Mais on ne doit pas dissimuler **l'ampleur et le coût de la tâche si l'on veut que les renseignements soient exploitables** »...

2.2. — *Le service de l'alerte* ne paraît guère bénéficier d'une priorité plus affirmée.

2.2.1. — **Le Système téléphonique d'Alerte aux Risques (S.T.A.R.)**, polyvalent mais conçu principalement pour l'alerte aux retombées radioactives, reste à l'état de prototype. Ce système, qui utilise le réseau téléphonique public, devrait permettre de transmettre des messages d'alerte, en particulier dans les zones rurales, quel que soit le type de risques, en temps de paix (inondations par exemple) et en temps de guerre (retombées radioactives par exemple).

« Le prototype qui a été installé en début d'année dans le Gard a subi des essais et des expérimentations dont les résultats sont satisfaisants grâce à la participation des municipalités et des populations », indiquent les autorités.

« Le prototype qui ne couvre actuellement que le tiers du département pourra être efficacement utilisé au cours de la prochaine période de crues dans les deux bassins les plus critiques.

La décision de fabrication en série en vue de couvrir en totalité le département du Gard, et d'équiper les autres départements, devrait pouvoir être prise fin 1984. »

2.2.2. — **Le Système de prévision automatisée de retombées radioactives (S.P.A.R.R.)** devrait, semble-t-il, bénéficier de décisions plus rapides.

Il fonctionne en permanence opérationnelle depuis trois ans au niveau national, au Centre opérationnel de la Sécurité civile à Levallois ou au Bureau central d'Alerte dans l'ouvrage de Taverny.

Dès la fin de l'année, après mise au point d'un dispositif automatique de diffusion des prévisions météo relatives aux vents, des systèmes S.P.A.R.R. seront mis en service dans toutes les préfectures de zones de défense.

Le logiciel actuel utilise le modèle de prévision qui était en service au Centre d'expérimentation du Pacifique il y a une dizaine d'années. Une étude d'optimisation est en cours sur la base de modèles mis au point récemment par des centres de recherche américains et français. Le nouveau logiciel qui sera disponible fin 1985 permettra des prévisions plus précises en cas de retombées radioactives.

2.3. — *L'information des populations*, que le Premier Ministre estimait « indispensable » en 1982, n'a fait l'objet d'aucune mesure. Le Gouvernement considère-t-il que les Français ne sont pas aptes à une information objective ou bien pense-t-il que la définition des priorités suffit à les mettre en œuvre ?

### C. — Les lignes de l'action

Trois lignes d'action sont prioritaires : une politique réelle d'information ; un effort de simplification des structures administratives ; une stratégie de la prévention.

1. — **L'information** est primordiale car elle conditionne l'accord des populations et permet d'adhérer à la politique définie. S'il serait à coup sûr excessif d'appliquer à la défense civile l'adage « danger connu, danger vaincu », à tout le moins est-il évident que la connaissance du danger permet d'en atténuer les effets. Une politique d'information est d'autant plus nécessaire que si la défense civile est faite pour les citoyens, elle ne peut être faite que par les citoyens, en raison de son coût financier et de l'état des finances publiques tout d'abord, en raison du rôle qu'y jouent le volontariat et l'attitude de chacun ensuite. Une politique d'information est enfin nécessaire tout simplement pour ne pas laisser le champ libre aux informations ponctuelles, sensationnelles ou au contraire trop savamment orchestrées. Le « levée des tabous » en la matière nécessite toutefois une politique prudente associant étroitement l'I.H.E.D.N., notamment par le biais des sessions régionales dont le nombre a été heureusement doublé, les enseignants, les élus locaux, les enseignants et les professionnels de l'information.

**L'information**, il ne faut pas hésiter à le souligner, est la condition de la réussite des actions entreprises puisqu'elle les permet et en assure l'efficacité : qui connaît le nombre de sonneries de sirènes annonçant une attaque ?

2. — **La simplification des structures administratives** est également une action prioritaire. Le Haut Comité français pour la Défense civile propose la **création d'un Secrétariat d'Etat à la Défense civile, placé auprès du Premier Ministre. Pour que les objectifs de simplification, de coordination et d'incitation soient atteints, sans doute serait-il nécessaire que le Secrétaire d'Etat soit chargé également de la Protection civile. La large identité des missions et des personnels appelle cette compétence.**

3. — **La prévention** mérite enfin que des décisions soient prises et leur mise en œuvre assurée, ce qui suppose notamment :

— une véritable politique de stockage des produits alimentaires et pharmaceutiques à l'instar de ce qui existe en Suisse. L'exemple de ce pays prouve que pareille politique n'est pas dispendieuse, pourvu que la rotation des stocks soit assurée de façon convenable et suivie ;

— la mise en place d'un réseau de transmissions et d'alerte à l'abri des effets de l'impulsion électro-magnétique, fiable et dont la signification est connue de tous les citoyens ;

— la constitution d'un corps de défense qui ne serait autre que celui que prévoient les textes ;

— la surveillance constante des points sensibles ainsi que de certains réseaux d'alimentation, en eau potable notamment. Ce problème est certainement parmi les plus préoccupants en raison des modes de vie modernes et du haut degré technique de la société française. Qui ne voit pourtant que la cessation de l'alimentation en eau potable, en électricité, ou en directives gouvernementales provoquerait les pires effets de panique en cas de conflit ?

— la définition d'une politique d'abritement : l'importance de ce dernier point mérite à lui seul quelques développements particuliers.

#### 4. — **Une politique d'abritement**

Il est exclu que les pouvoirs publics financent la construction d'abris permettant de protéger une partie significative de la popula-

tion. Le coût d'un tel programme serait prohibitif. Cette constatation n'est cependant pas une raison suffisante pour en rester au niveau actuel, c'est-à-dire au niveau zéro. Les pouvoirs publics doivent donc se résigner, en raison de leur défaillance, à permettre aux Françaises et aux Français d'assurer eux-mêmes leur sécurité. Certes, le paradoxe est grand d'un Etat qui intervient dans tous les domaines et fabrique les objets les plus hétéroclites et les plus domestiques tout en n'assurant pas ses missions essentielles ; mais le problème est ici d'agir.

#### 4.1. — *L'estimation des coûts*

Selon les travaux du Haut Comité français pour la Défense civile, l'estimation du surcoût entraîné par l'intégration d'abris dans des ouvrages à autre vocation dépend non seulement de l'aptitude de ces ouvrages à les accueillir mais aussi des règles retenues pour la conception de l'abri et du développement du marché dont l'influence est importante, sur le coût des équipements en particulier.

Un programme de développement d'abris, visant la protection à moyen terme de la population française, peut être évalué à l'aide des coûts statistiques constatés dans les pays d'Europe à système de protection avancée (en particulier, la Suisse où les conditions d'application sont proches des nôtres).

Le surcoût varie avec la capacité de l'abri, en fonction de l'effet d'échelle sur la structure et les équipements de base (portes, volets et ensembles de ventilation), mais surtout en fonction des équipements complémentaires fixes nécessités par les abris de capacité importante (groupe électrogène, unités de préparation de repas, distribution de l'air et des fluides) :

— soit pour des abris de 10/60 places, disposant d'un seul séjour, d'une ventilation manuelle et sans installation électrique spécifique : 2 500 à 3 000 F.F. H.T. par place abritée ;

— soit pour des abris de plusieurs centaines de places, avec locaux de séjour séparés, locaux de fonctionnement et d'isolement, local de préparation des repas, groupe électrogène : 3 500 à 4 000 F.F. H.T. par place abritée.

Pour la mise en service, il convient d'ajouter à ces sommes le coût du mobilier et des vivres, soit 4 à 500 F.F. H.T. par place abritée.

Ces ratios concernent des abris intégrés aux ouvrages dès la conception de ceux-ci.

On ne dispose pas de surcoûts statistiques pour l'intégration d'abris dans les ouvrages existants, mais on peut noter que l'adaptation des structures et équipements incorporés dans celles-ci peut donner lieu à des travaux plus importants à exécuter dans des conditions plus difficiles.

Par contre, dans le cas d'ouvrages conçus initialement pour l'utilisation ultérieure en abri, disposant d'une structure et d'accès adaptés et nantis dès la construction des équipements incorporés (portes, volets, clapets anti-souffle et traverses), on peut envisager une mise en œuvre différée des équipements restants. Le surcoût initial se limite alors à 2 000 à 2 500 F.F. H.T. par place abritée suivant les cas.

Le financement d'un programme de développement d'abris peut et doit faire l'objet d'études approfondies de la part des diverses parties prenantes : Etat, collectivités locales, investisseurs privés...

Notons simplement, à partir des estimations précédentes que financer par voie d'emprunt au taux bancaire une place d'abri « à 3 500 F.F. » conduit à une charge mensuelle de 50 F.F. (emprunt à 15 % sur 15 ans).

Cependant, une réglementation d'urbanisme imposant l'intégration systématique d'abris dans toute nouvelle construction, associée à la création de prêts spéciaux à taux bonifié, doit permettre la mise à l'abri de la population dans un délai de 10 à 15 ans.

#### 4.2. — *La nécessité d'incitations fiscales*

4.2.1.. — L'article 1382-7° du Code Général des Impôts exonère de façon permanente de la **taxe foncière** sur les propriétés bâties les « abris contre les bombardements aériens établis en exécution des lois et règlements relatifs à la défense passive et qui remplissent les conditions fixées par un décret contresigné du ministre de l'économie et des finances et du ministre chargé de la défense passive ». Ce texte devrait être modernisé afin de concerner les abris anti-atomiques et compléter par l'exonération expresse de la taxe locale d'équipement.

4.2.2.. — **L'épargne logement doit permettre la construction d'abris anti-atomiques. La réglementation permettrait aux pouvoirs publics de contrôler la demande d'abris en France, la sécurité civile**

**vérifiant la qualité des abris construits. La réglementation des prêts pourrait enfin être modifiée de façon à autoriser la construction d'abris dans les résidences secondaires, ce qui aurait l'immense avantage de donner un contenu concret aux opérations de desserrement des populations.**

**4.2.3. — Un système de financement fondé sur la déduction du revenu imposable est enfin possible et bénéfique. M. Michel Robine** Professeur à la Faculté des Sciences Economiques de l'Université de Bordeaux I en a fait l'éclatante et convaincante démonstration lors de la réunion du Haut-Comité Français pour la Défense Civile qui s'est tenue au Palais du Luxembourg, le 9 octobre 1984. Très schématiquement, ses propositions sont les suivantes :

1. — **Le principe** : la déduction du revenu imposable est subordonnée à la protection des voisins. Cette subordination est destinée à limiter l'inégalité sociale et financière devant le fait nucléaire. Posons d'emblée que si cette subordination nous paraît être un facteur propre à limiter l'efficacité du mécanisme proposé, en raison des modes de vie nationaux, elle n'altère en rien la démonstration économique. M. Robine la justifie ainsi :

« La déduction fiscale ne se justifie que si les fonds privés assurent la protection maximale. Pour l'obtenir, il suffit de plafonner la déduction en proportion du nombre de places dans l'abri en sus du foyer fiscal du contribuable. Celui-ci pourra désigner les bénéficiaires de ces places, pourvu qu'elles soient toutes attribuées.

En effet, le coût d'un abri civil contre les risques de guerre n'est pas proportionnel au nombre de places. Le coût du terrassement, les frais d'acheminement des engins, les portes blindées, le sas, les filtres à air, sont des frais fixés. Un abri de 18 places ne coûte pas le triple d'un abri de 6 places. Le plafond de la déduction doit inciter l'acheteur à choisir un abri de dimension optimale, le plaçant devant un dilemme : ou il ne protège que sa famille (son foyer fiscal), et toute déduction lui est refusée ; ou il accepte de faire bénéficier ses voisins de son abri, et il peut déduire de son revenu imposable la totalité du coût ».

La déduction ne serait autorisée que pour la construction d'abris homologués, dont les mesures et le coût pourraient varier selon le degré de protection nécessaire (anti-souffle ou anti-retombées), lui-même variable selon les zones d'exposition aux risques. Elle serait pla-

fonnée en proportion du nombre de places offertes en sus du nombre de places correspondant aux nécessités du foyer fiscal. Elle serait enfin étendue aux intérêts des emprunts contractés pour l'édification de l'abri.

## **2. — Les effets sur les finances publiques : l'allègement des charges de l'Etat.**

### **2.1. — Généralisation du comportement du contribuable moyen**

« Les 15 000 673 contribuables français imposés sur les revenus de 1979, dernière année complètement connue, avaient déclaré un revenu imposable moyen de 50 360 F, avec 2,028 parts. Tenant compte de la baisse de la natalité, et assimilant la croissance du revenu imposable des ménages à celle de leur revenu primaire, nous admettons que le contribuable moyen aura en 1984 deux parts de quotient familial, et que son revenu imposable aura augmenté de 13,2 % par an de 1979 à 1983 et que nous raisonnons aux prix du premier trimestre 1984, la hausse des prix sur l'ensemble de l'année devant être de 7,2 %. Son revenu imposable sera donc en 1984 celui de 1979 multiplié par 1,67 donc 84 101,20 F. Appliquant à ce contribuable moyen le barème de la loi de finances pour 1984, sans tenir compte de l'arrondissement à la dizaine de francs inférieure, ni de la décote sur la contribution sociale de 1 %, nous trouvons qu'il paiera 10 333 F de droits simples et 841 F de contribution sociale, soit une cotisation de 11 174 F.

Nous supposerons d'abord que ce contribuable moyen achète en 1984 un abri coûtant 200 000 F hors taxes, soit 237 200 F TTC, ayant 7 places. Cela correspond au coût d'un abri de classe II tout équipé, ou de classe I brut de béton, avec portes blindées et ventilation, sans aménagements intérieurs. Ce contribuable serait exonéré d'impôt sur le revenu de l'année de la déduction et des deux années suivantes. La déduction aurait suscité 7 places d'abri, dont 2 pour le foyer au contribuable et 5 offertes. Mais cet abri ne pourra être financé entièrement avec des fonds empruntés.

Nous admettrons ensuite que ce contribuable achète un abri de classe II de 6 places, brut de béton, avec portes blindées et ventilation, sans aménagements intérieurs, coûtant 66 210 F hors taxes et 78 525 F TTC. Le prix de l'abri serait déduit des revenus de l'année de la construction, sans déficit reportable. La déduction aurait suscité 6 places d'abri, dont 4 offertes. Cet abri pourrait être financé entièrement avec des fonds empruntés.

Les conséquences pour le contribuable et le Trésor public apparaissent sur le tableau suivant :

	Abri de 7 places	Abri de 6 places
Prix T.T.C.	237.200	78.525
Annuité à 15 % sur 15 ans	40.525,26	13.429,12
Gain d'I.R.P.P. pour le contribuable/		
a) droits simples :	24.818	9.225,89
b) contribution sociale	2.019,94	750,89
T.V.A. acquise au Trésor	35.200	11.652,90
Taxes sur les produits pétroliers	400	99
Cotisations sociales 9.000 F à 28.000 F		7.626,63
dont assurance-chômage 1.100 F à 4.000 F		983,63

Extrapolons ce calcul aux 15 000 673 contribuables imposés sur les revenus de 1979. La déduction fiscale aurait fait construire dans le premier cas 105 004 711 places d'abri, dont 75 003 365 offertes par les propriétaires aux bénéficiaires désignés, et dans le second cas 90 004 038 places, dont 60 0002 692 pour les bénéficiaires désignés.

Les conséquences de cette extrapolation pour le Trésor public apparaissent dans le tableau suivant (en milliards de F) :

	Abri de 7 places	Abri de 6 places
T.V.A. acquise au Trésor	528	174,8
Taxes sur les produits pétroliers	6	1,48
Cotisation sociale	135 à 420	114
dont assurance-chômage	16,5 à 60	14,75
Part brute de recettes d'I.R.P.P.		
a) Droits simples	465	155
b) Contribution sociale	37,85	11,26
Perte de recettes d'I.R.P.P.		
actualisée à 12 %		
a) Droits simples	372,29	138,39
b) Contribution sociale	30,30	11,26

Ces calculs montrent qu'il est vain de craindre une utilisation complète de la déduction étudiée. **Mais notre contribuable moyen n'est pas représentatif** : la distribution des revenus est dissymétrique, et la contrainte financière interdit d'acheter indistinctement chaque type d'abris avec des fonds empruntés. Enfin, notre extrapolation homothétique ne tient pas compte du bouleversement de l'économie qui résulterait de cet investissement massif. Nous devons **affiner nos calculs pour les rendre plus réalistes.** »

## 2.2. — *Le rôle de la distribution du revenu imposable*

La Direction générale des impôts a publié la répartition du nombre des contribuables et des bases d'imposition par tranche de revenu net global et suivant le nombre de parts, pour les revenus de l'année 1979. Pour disposer d'une répartition plus récente, nous avons calculé le revenu moyen de chaque tranche, pour chaque nombre de parts, et l'avons multiplié par 1,67 comme précédemment. Pour chaque tranche de revenu imposable et chaque nombre de parts, nous avons appliqué le barème de l'I.R.P.P. donné par la loi de finances pour 1984, distinguant les droits simples de la majoration conjonctuelle et de la contribution sociale de 1 %. Nous obtenons ainsi les cotisations des contribuables, payables en 1985 en l'absence de toute modification de la législation fiscale.

**Nous avons supposé que, si la déduction étudiée était en vigueur en 1984, seuls achèteraient un abri les contribuables qui pourraient financer entièrement cet achat par un emprunt à 15 % sur 15 ans, dont l'annuité constante ne dépasserait pas le quart du revenu imposable.** Cette condition est destinée à tenir compte de l'existence d'un patrimoine : même si l'abri est payé sur des fonds propres, le terrain sur lequel il est implanté est souvent hypothéqué. Pour la même raison, nous avons supposé que la déduction fiscale serait de 50 000 F par place dans l'abri en sus du nombre de personnes composant le foyer fiscal du contribuable. En effet, les titulaires de revenus élevés, qui peuvent acquérir des abris de classe I, possèdent une résidence secondaire dans une commune où ce type d'abri n'est pas obligatoire. Ils préféreront y implanter leur abri, même s'ils achètent le modèle le plus perfectionné.

Devant la variété des types d'abris, des situations familiales et des revenus, **nous avons supposé que le comportement des acheteurs variait avec le revenu.** Les contribuables dont le revenu imposable est supérieur à 668 000 F en 1984 (soit 400 000 F en 1979) restent en moyenne dans la tranche d'imposition à 65 % après déduction du prix d'un abri de 12-15 places du modèle le plus perfectionné. Nous avons admis qu'ils utilisaient la déduction, mais qu'elle n'influait pas leur choix, fixé sur la meilleure qualité. Les contribuables dont le revenu imposable est compris entre 334 167 F et 668 000 F en 1984 (soit de 200 100 F à 400 000 F en 1979) préféreront acheter un abri entièrement équipé, s'ils peuvent en déduire intégralement le coût, mais s'ils ont une famille nombreuse (plus de trois enfants) ils achèteront un abri dont la dimension leur permettra de déduire entièrement le prix d'achat, même s'il est brut de béton, avec la ventilation et les portes

blindées, mais sans équipement. Nous admettons que les autres ménages subissent la double contrainte du financement et de la déduction intégrale du coût de l'abri, ce qui les mène à n'acheter que des abris bruts de béton, avec ventilation et portes blindées, qu'ils équiperont ultérieurement. Le gain d'I.R.P.P. pour le contribuable, résultant de la déduction que nous suggérons, a été calculé en supposant la permanence du barème de la loi de finances pour 1984, y compris le 1 % social, mais la disparition de la majoration conjoncturelle en 1986, année d'élections législatives. Lorsqu'un contribuable peut choisir entre deux abris de dimensions différentes, le plus petit entraînant le plafonnement de la déduction, nous avons calculé le prix de la place supplémentaire, compte tenu de la variation de la déduction et du gain d'impôt qu'elle entraînait, et fait porter le choix sur l'abri pour lequel la place supplémentaire était peu onéreuse, sinon sur l'abri le plus petit.

Dans chaque tranche et pour chaque nombre de parts de quotient familial, la perte d'I.R.P.P. pour le Trésor public résulte alors du produit du gain d'I.R.P.P. pour le contribuable moyen par le nombre de contribuables. Nous avons calculé séparément la perte brute de recettes fiscales (I.R.P.P. seulement) et la perte actualisée au taux annuel d'intérêt de 12 % sans tenir compte de la déduction éventuelle des intérêts d'un emprunt contracté pour financer l'acquisition de l'abri, la part des fonds propres pouvant varier considérablement d'un contribuable à l'autre.

Les résultats montrent que les familles les plus nombreuses (plus de 11 personnes à charge) doivent renoncer à acquérir un abri ou à en déduire le coût si leur revenu est inférieur à 250 000 F environ (150 000 F en 1979). Cette contrainte s'applique plus fortement aux revenus plus bas, en commençant par les familles les plus nombreuses, jusqu'à 50 267 F de revenu imposable en 1984 (30 100 F en 1979), au-dessous desquels aucun contribuable ne peut acheter d'abri.

**Il résulte de ces hypothèses que 10 094 893 contribuables sont aptes à faire construire des abris, comprenant 61 592 484 places dont 34 750 662 places offertes pour cinq ans à ces personnes étrangères à leurs loyers fiscaux. La dissymétrie de la distribution des revenus n'est pas un obstacle au financement de la protection de toute la population française par le jeu de la déduction fiscale. La majeure partie des abris acquis seraient bruts de béton, avec portes blindées et ventilation, conformément aux normes allemandes actuelles, ce qui assure la protection de la population contre les retombées. Le nombre de places d'abri construites, soit 61 592 484, se compare au nombre de places d'abris**

que l'on peut envisager d'implanter dans des résidences principales ou secondaires situées dans des communes rurales ou des villes de moins de 20 000 habitants.

Un tableau résume ainsi les conséquences de la déduction étudiée pour le Trésor public :

	Evaluation globale, en millions de F :	Evaluation par place d'abri, en F :
T.V.A. acquise au Trésor et taxes sur les carburants perçues	125 365,872	2 035,4
Cotisations globales perçues (minimum)	76 222,455	1 270
Pertes brutes de recettes d'I.R.P.P. et de contribution globale de 1 % :	176 754,522	2 869,74
Mêmes pertes, actualisées à 12 %	156 507,079	2 541,01
Charge fiscale brute pour le Trésor :	51 386,650	834,30
Charge fiscale nette pour le Trésor (en tenant compte de l'actualisation) :	31 141,207	505,60

Ces calculs surestiment la perte de recettes fiscales subie par le Trésor. En effet, la distribution des revenus suit sensiblement une loi lognormale. Pour un nombre donné de parts, quand nous attribuons à tous les contribuables d'une classe de revenus la moyenne des revenus de cette classe, la dissymétrie de la distribution nous fait surestimer le revenu imposable de la majorité des contribuables. La déduction du prix de l'abri portera sur des tranches plus basses du revenu imposable, pour la plupart des contribuables, et la perte de recettes d'I.R.P.P. subie par le Trésor sera inférieure à notre estimation. De même, nous avons minoré les recettes de taxes sur les produits pétroliers, ne les calculant que pour le terrassement et l'évacuation des déblais, alors que le transport des matériaux et équipements sur les chantiers passe par la route.

### 3. — L'efficacité de la mesure proposée

#### 3.1. — *Estimation par comparaison*

**Le comportement des acquéreurs d'abris pourrait ressembler à celui des contribuables pratiquant une déduction au titre de l'habitation principale. De 15 % des foyers imposés sur les revenus de 1970, ils**

sont devenus 21 % de ceux imposés sur les revenus de 1975, et près de 25 % de ceux imposés sur les revenus de 1979. Mais on ne peut en tirer le profil de l'utilisation d'une déduction autorisée récemment. En effet, avant la loi du 23 décembre 1964, la déductibilité était illimitée, le déficit des immeubles habités par leurs propriétaires s'imputant sur le revenu global. Admise à partir de 1975, la déduction des dépenses d'isolation thermique ne guide pas plus. Soumise au même plafond que les autres déductions pour l'habitation principale, elle ne pouvait se développer dans la mesure où les intérêts des emprunts lui laissaient peu de place. Le nombre des contribuables l'ayant pratiquée a augmenté de 1975 à 1977, et décré de 1977 à 1979, bien que la plupart des économies d'énergie faites en France de 1975 à 1980 aient été l'œuvre des ménages.

Si les séries chronologiques ne renseignent guère, nous disposons en revanche d'une coupe transversale, portant sur les déductions des revenus de 1970. Elle révèle que **« quel soit le type de charges, la fréquence des déductions croît avec le montant du revenu dont dispose chaque foyer... A revenu imposable égal, la fréquence des déductions est en général plus importante chez les foyers non imposés que chez les foyers imposés. Ce résultat peut sembler paradoxal, mais deux raisons au moins permettent de l'expliquer. L'influence des charges de famille : si de deux foyers ayant un même revenu global, l'un est imposé et l'autre ne l'est pas, c'est parce que le second de ces foyers compte un plus grand nombre de membres. Or on peut penser que les contribuables chargés de famille ont une propension plus grande à faire certaines dépenses déductibles : assurance-vie, investissement pour le logement. De plus, il se trouve que les plafonds de déduction fixés pour ces deux catégories de charges sont majorés en fonction du nombre d'enfants à charge. Les conséquences d'une déduction relativement importante : il est probable que, dans les plus basses tranches de revenu, le fait même d'opérer une déduction importante fait passer le revenu imposable en-dessous de la limite d'exonération. La plupart de ces contribuables opérant de grosses déductions se trouveraient alors exonérés d'impôt. Cette hypothèse semble confirmée par le fait que la plus grande différence entre les déductions des imposés et celles des non imposés s'observe dans la tranche des revenus inférieurs à 10 000 F.**

Il est possible de tirer de cette coupe transversale quelques enseignements applicables à la déduction des dépenses de construction d'un abri contre les risques de guerre. C'est une dépense importante, liée à une propriété immobilière et intervenant en une seule fois. On ne peut la comparer qu'au ravalement de la résidence principale. Les déduc-

tions des intérêts des emprunts, des arrangés de rentes ou des primes d'assurance-vie sont répétitives et moins importantes. Les rapports du nombre de foyers déduisant des dépenses de ravalement au nombre des foyers imposés, selon l'échelle des revenus imposables, permettront d'évaluer dans chaque classe de revenus le nombre de contribuables achetant chaque année un abri, jusqu'à protection complète des contribuables de la classe de revenus considérée.

Pour extrapoler aux revenus de 1984, ces proportions obtenues en 1970, il faut assimiler la croissance du revenu imposable à celle du revenu primaire des ménages, lui appliquant un taux annuel moyen de croissance de 13,6 % de 1970 à 1983, et majorant le résultat de 1,75 % pour l'exprimer aux prix du premier trimestre de 1984. Rapprochant les limites des classes ainsi obtenues de celles issues de la statistique des revenus imposables de 1979, et ne retenant que les fréquences des déductions opérées par les foyers imposés, on obtient le tableau du pourcentage des foyers fiscaux de chaque classe de revenus qui achèteront chaque année un abri civil contre les risques de guerre. Il faut admettre ensuite que, dans chaque classe de revenus, les premiers acquéreurs seraient les plus chargés de famille parmi tous ceux qui peuvent acheter un abri. Aux raisons énoncées ci-dessus pour les déductions concernant l'habitation principale s'ajoute le fait que les familles les plus nombreuses sont celles qui peuvent le plus difficilement envisager de partir en cas de menace de guerre.

Appliquant ces proportions au nombre de contribuables de chaque classe de revenus, et admettant qu'elles restent fixes jusqu'à épuisement du nombre des contribuables de la classe considérée susceptibles d'acheter un abri, on obtient un ensemble de séries chronologiques décrivant le nombre annuel des acquéreurs d'abris, le nombre de place d'abris construites, le nombre de places offertes pour cinq ans.

3.2. — *Si la déduction proposée était entrée en vigueur en 1984, elle aurait entraîné les conséquences suivantes :*

Année	1984	1985	1990	1995	2000
Achats d'abris	119 268	119 288	119 268	115 300	115 300
Places construites	893 250	837 520	764 360	704 840	704 840
Id. cumulé	893 250	1 730 770	5 577 910	9 305 540	12 829 740
Places offertes	265 118	291 489	294 037	243 640	243 640
Places offertes affectées	265 118	556 677	1 760 199	1 690 185	1 461 840

**Le nombre cumulé de places d'abris est le plus significatif. Il atteindrait 2 520 470 dès la troisième année d'application de ce régime fiscal, et 9 305 540 en 1995, pour dépasser 10 millions de places dès 1996. Dispersées dans des résidences secondaires éloignées des cibles potentielles, elles assureraient la protection d'une fraction importante de la population. Par comparaison, la République fédérale d'Allemagne disposait au 31 décembre 1982 de 2 184 295 places d'abris, dont 952 586 datant de la seconde guerre mondiale, et 187 743 dans des bâtiments d'habitation et des écoles. Douze ans d'application de ce régime fiscal donneraient donc une protection de 20 % de la population française, soit le taux de protection que le groupe parlementaire C.D.U.-C.S.U. du Bundestag souhaite atteindre pour la population allemande, après avoir modifié la législation pour rendre obligatoire la construction d'abris. »**

\*  
\*   \*   \*

**Il nous a paru utile de citer de très larges passages du rapport de M. Robine en raison de la rigueur du raisonnement, du sérieux de l'étude, de son apport à la réflexion et de sa conclusion : une politique efficace d'abritement est possible et souhaitable tant du point de vue de la Défense civile que de celui de la relance économique. Trois cent mille abris ont été construits en France par des particuliers. La demande potentielle est forte. Des mécanismes permettent de la satisfaire. Il faut les mettre en action.**

A l'issue de cet examen, et après avoir regretté la régression en valeur réelle des crédits consacrés à la Sécurité civile ainsi que l'ampleur du décalage entre les besoins et les réalisations dans le domaine de la Défense civile, votre commission des lois, réunie le 28 novembre, a décidé de donner un **avis défavorable** à l'adoption des crédits affectés à la **mission de protection civile** du budget du **ministère de l'intérieur** et de la **décentralisation** pour 1985.

ANNEXE I

OPÉRATIONS DU PROGRAMME CIVIL DE DÉFENSE

(Sources : Rapport de M. Michel Cointat - AN n° 2365 - 7<sup>e</sup> législature)

(En millions de francs.)

Opérations 1984	A.P. 1984	A.P. 1985	Opérations 1985
<p><i>Ministère de l'Intérieur et de la Décentralisation :</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>— Transmissions (équipements divers).</li> <li>— Sécurité civile :                             <ul style="list-style-type: none"> <li>• alerte (sirènes; réseaux de télécommande; contrôle de la radioactivité);</li> <li>• secours (U.I.S.C.; colonnes de secours; habillement des réservistes; masques);</li> <li>• mise à l'abri des populations;</li> <li>• lutte contre les dangers N.B.C.</li> </ul> </li> </ul>	38,430	41,250	<p><i>Ministère de l'Intérieur et de la Décentralisation :</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>— Transmissions (équipements divers).</li> <li>— Sécurité civile :                             <ul style="list-style-type: none"> <li>• alerte aérienne (sirènes);</li> <li>• contrôle de la radioactivité (équipement et vêtements de protection);</li> <li>• secours (équipement des U.I.S.C., colonnes mobiles de secours, masques);</li> <li>• mise à l'abri des populations;</li> <li>• lutte contre le territoire nucléaire.</li> </ul> </li> </ul>
<p><i>Ministère des Transports :</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>— Centre opérationnel ministériel.</li> <li>— Actualisation du plan « C.E.R.E.Z »</li> <li>— Etude sur le régime des transports terrestres en situation de guerre.</li> <li>— Centres opérationnels des commissariats aux transports.</li> <li>— Centre de secours de la tarification des transports routiers de marchandises.</li> </ul>	6,170	0,400	<p><i>Secrétariat d'Etat aux Transports :</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>— Actualisation du plan « C.E.R.E.Z. ».</li> </ul>
<p><i>Ministère de la Défense :</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>— Rénovation d'un centre de transmissions.</li> <li>— Rénovation et informatisation d'un P.C.</li> <li>— Protection de communications (études, équipements).</li> </ul>	20,350	33,220	<p><i>Ministère de la Défense :</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>— Rénovation d'un centre de transmissions.</li> <li>— Protection de communications (études, équipements)</li> <li>— Rénovation et informatisation dans un P.C.</li> <li>— Liaison par satellite (Syracuse).</li> </ul>
<p><i>Ministère de l'Economie et des Finances :</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>— Poursuite de l'équipement du centre opérationnel ministériel.</li> </ul>	0,200	0,180	<p><i>Ministère de l'Economie, des Finances et du Budget:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>— Poursuite de l'équipement du centre opérationnel ministériel.</li> </ul>
<p><i>Ministère de l'Agriculture :</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>— Aménagement de centres de stockage de titres d'alimentation.</li> </ul>	0,144	0,150	<p><i>Ministère de l'Agriculture :</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>— Enquêtes sur les besoins en céréales.</li> <li>— Enquêtes sur une incitation à la constitution de stocks alimentaires individuels.</li> </ul>
<p><i>Ministère de l'Industrie et de la Recherche :</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>— Titres de répartition des produits pétroliers.</li> </ul>	1,750	2,220	<p><i>Ministère du Redéploiement industriel :</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>— Titres de répartition des produits pétroliers.</li> <li>— Confection de carnets pour collage des tickets.</li> </ul>

Opérations 1984	A.P. 1984	A.P. 1985	Opérations 1985
<i>Secrétariat d'Etat à la Santé :</i>			<i>Secrétariat d'Etat chargé de la Santé :</i>
— Conservation de stocks de produits sanguins.			— Equipements des postes de secours mobiles.
— Aménagement d'une salle opérationnelle ministérielle.			
— Documentation technique spécialisée.	5.900	3.000	
— Equipement du S.C.P.R.I			
— Equipements de postes de secours mobiles.			
— Protection des réseaux d'eau potable.			
<i>Ministère de l'Urbanisme et du Logement :</i>			<i>Ministère de l'Urbanisme et du Logement (hors transports) :</i>
— Sécurité des bâtiments publics.			— Essais de matériaux.
— Centre opérationnel ministériel.			— Laboratoire d'essais (équipements des abris).
— Laboratoire d'essais (équipements des abris)	7.330	6.400	
— Equipement du C.E.T.P.B.			
— Prévention des pollutions de l'air et de l'eau.			
<i>Secrétariat d'Etat aux D.T.O.M. :</i>			<i>Secrétariat d'Etat chargé des D.T.O.M. :</i>
— Protection des préfectures et des bureaux de défense.			— Equipement en terminaux chiffants.
— Réalisation de moyens d'alerte.			— Protection des installations sensibles.
— Equipement en matériel de secours	1.127	1.680	— Appareils de discrétion téléphonique.
			— Equipement des centres opérationnels de défense.
			— Appareils de neutralisation d'engins explosifs.
<i>S.G.D.N.</i>			<i>S.G.D.N. :</i>
— Poursuite des études sur la protection des réseaux civils de télécommunications.			— Création d'un P.C. de crise.
— Réseau de transmissions spécialisées.	9.942	13.000	— Réseau de transmissions spécialisées.
			— Travaux de sécurité.
		3.300	<i>Secrétariat d'Etat chargé des Techniques de la communication (S.I.T.I.) :</i>
			— Protection des stations des D.T.O.M.
<i>Secrétariat d'Etat à l'Environnement</i>			
— Etudes de protection des réseaux d'adduction d'eau.			
— Elaboration d'un guide de sensibilisation (responsables des établissements protégés).	0.300		
<i>Secrétariat d'Etat à la Mer</i>			
— Branchements de certains organismes sur le réseau télégraphique marine.			
— Transmissions (équipement)	0.191		
<i>Ministère des Postes et Télécommunications :</i>			
— Acquisition d'une station déplaçable de raccordement.	2.000		
<b>Total</b>	<b>93.834</b>	<b>105.000</b>	

ANNEXE 2

EFFORT CIVIL DE DÉFENSE

(Sources : Rapport de M. Michel Cointat - AN n° 2365 - 7<sup>e</sup> législature)

MINISTÈRE DES RELATIONS EXTÉRIEURES

Crédits de paiement.

(En millions de francs)

Titres	1984	1985	1985/1984	Observations
Titre III	152,00	169,60	11,57	
<i>Dont</i>				
-- Dépenses de personnel	(84,78)	(98,54)	16,23	-- Rémunération des gardes de sécurité des ambassades et des consulats.
Autres dépenses de fonctionnement	(67,22)	(71,06)	5,71	-- Missions temporaires de sécurité auprès des postes diplomatiques et consulaires. -- Frais de déplacement des gardes de sécurité. -- Achat de matériel de sécurité et renforcement des dispositifs de protection à l'étranger. -- Loyers des logements des gardes de sécurité. -- Achat de véhicules blindés. -- Remboursement du coût des gardes de sécurité à l'administration centrale
Titre IV				
-- Chapitre 49-92 : Sécurité des Français à l'étranger	2,12	2,12	•	-- Achat de matériel de sécurité pour Français à l'étranger.
Titre V	37,91	30,28	-- 36,21	
-- Chapitre 57-10-10 : Investissement à l'administration centrale des services diplomatiques et généraux	( 4,5 )	( 4,05)	-- 10,00	-- Travaux et équipement de sécurité pour les immeubles de l'administration centrale
-- Chapitre 57-10-20 : Acquisition de matériel pour le service du chiffre	(17,11)	(11,56)	-- 32,44	-- Protection des installations du chiffre et des transmissions.
-- Chapitre 57-10-30 : Programme immobilier des services diplomatiques et consulaires à l'étranger	(16,30)	(14,67)	-- 10,00	-- Travaux et équipement de sécurité des immeubles diplomatiques et consulaires
<b>Total</b>	<b>192,03</b>	<b>202,00</b>	<b>5,19</b>	

**MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR ET DE LA DÉCENTRALISATION**

**Credits de paiement.**

(En millions de francs)

Titres	1984	1985	1985/1984	Observations
Titre III	1.101,273	1.177,54	6,92	
<i>Dont :</i>				
— Dépenses de personnel	(912,765)	(988,84)	8,33	— Rémunérations principales et accessoires de 8 249 agents équivalent au temps consacré à la défense.
— Matériel de l'administration centrale	(133,198)	(132,99)	0,16	— Dépenses de fonctionnement de l'administration centrale.
— Matériel de la sécurité civile	(53,310)	(55,71)	4,50	— Dépenses de fonctionnement concernant l'alerte, le contrôle de la radio-activité et des risques biologiques, l'instruction des réserves, les unités du corps de défense et l'entretien des masques à gaz.
Titre V	21,275	40,50	90,36	
<i>Dont :</i>				
— 57-90 : Equipements des transmissions	(16,900)	(40,50)	139,6	— Programme d'équipement du service de transmission intergouvernemental
— 57-30 : Sécurité civile	(0,78)	"	"	
— 57-40 : Police nationale - Equipement	(3,60)	"	"	
<b>Total</b>	<b>1.122,548</b>	<b>1.218,04</b>	<b>8,5</b>	

**MINISTÈRE DES POSTES ET TÉLÉCOMMUNICATIONS**

**Credits de paiement.**

(En millions de francs)

Titres	1984	1985	1985/1984	Observations
Titre III.	260	308	18,46	
<i>dont :</i>				
— Dépenses de personnel	(118)	(133)	12,71	— Rémunérations des personnels affectés à des tâches de Défense (38 à temps complet, 3 500 à temps partiel, dont activités de gardiennage).
• Postes	(68)	(78)	14,70	
• Télécommunications	(50)	(56)	10,00	
— Autres dépenses de fonctionnement	(142)	(175)	23,23	
• Postes	(32)	(5)	84,38	— Mesures de sécurité.
• Télécommunications	(110)	(170)	54,54	
Titre V.	1.377	966	29,85	
— Equipement des services postaux et financiers	"	(7)	"	— Equipements de sécurité.
— Equipement des services des télécommunications	(1.377)	(959)	30,36	
<b>Total</b>	<b>1.637</b>	<b>1.274</b>	<b>22,18</b>	

**MINISTÈRE DES TRANSPORTS**

**Crédits de paiement.**

(En millions de francs)

Titres	1984	1985	1985/1984	Observations
<b>I. — Section commune.</b>				
<i>Titre III</i> .....	0,41	0,44	7,31	
<i>dont :</i>				
— Dépenses en personnel .....	(0,38)	(0,41)	7,89	— Rémunération des agents chargés soit à temps plein, soit à temps partiel des tâches de défense en temps normal.
— Chapitres 34-02. — Fonctionnement de l'administration centrale et 34-93. — Remboursements à diverses administrations .....	(0,03)	(0,03)	•	— Quote-part des dépenses de matériel et de fonctionnement des services pour les agents mentionnés ci-dessus.
<b>II. — Section II. — Aviation civile.</b>				
<i>Titre III</i> .....	8,34	8,65	3,71	
<i>dont :</i>				
— Dépenses de personnel .....	(6,71)	(7,03)	4,76	— Rémunérations : • des agents du Ministère ; • des personnels militaires mis à la disposition de l'aviation civile pour l'entraînement sur de petits aéronefs de certains personnels de réserve.
— Autres dépenses (Chap 34-21. — Frais de déplacement des services extérieurs, Chap. 34-22. — Frais de fonctionnement des services extérieurs, Chap. 34-28. — Formation des personnels navigants) .....	(1,63)	(1,62)	— 0,62	— Quote-part des dépenses de fonctionnement correspondant aux personnels indiqués ci-dessus.
<b>III. — Section III. — Transports terrestres.</b>				
<i>Titre III</i> .....	14,45	14,54	0,62	
<i>dont :</i>				
— Dépenses de personnel .....	(0,10)	(0,10)	•	— Rémunérations des personnels chargés de tâches de défense
— Chapitre 34-4. — Frais de déplacement des services extérieurs et chapitre 34-42. — Fonctionnement des services extérieurs .....	(0,02)	0,02	•	— Quote-part des dépenses de fonctionnement correspondant aux personnels indiqués ci-dessus.
— Chapitre 35-42. — Entretien et exploitation des routes .....	(9,00)	(9,20)	2,22	
— Chapitre 37-45. — Organisation et fonctionnement des transports de défense .....	(5,33)	(5,22)	— 2,07	— Crédits de : • 5,02 millions de francs pour l'entretien des infrastructures de la S.N.C.F., inutiles à l'exploitation commerciale mais maintenues pour les besoins des armées ; • 0,2 million de francs pour la mise à jour des fichiers du parc d'intérêt national des véhicules routiers.

**MINISTÈRE DU REDEPLOIEMENT INDUSTRIEL**

Crédits de paiement.

(En millions de francs)

Titres	1984	1985	1985/1984	
<i>Titre III</i> .....	9,089	9,31	2,42	
<i>dont :</i>				
— Dépenses de personnel .....	(7,687)	(7,92)	3,12	— Rémunérations et charges sociales des personnels assurant à temps plein ou à temps partiel une mission de Défense.
Autres charges de fonctionnement :				
— Frais de déplacement .....	(0,232)	(0,23)	•	— Dépenses de fonctionnement évaluées au prorata des effectifs.
— Matériel .....	(0,745)	(0,73)	— 2,02	
— Dépenses diverses .....	(0,425)	(0,43)	1,17	
<b>Total</b> .....	<b>9,089</b>	<b>9,31</b>	<b>2,42</b>	

**MINISTÈRE DE L'URBANISME ET DU LOGEMENT**

Crédits de paiement.

(En millions de francs)

Titres	1984	1985	1985/1984	Observations
<i>Titre III</i> .....	21,77	26,86	23,38	
<i>dont :</i>				
— Dépenses de personnel .....	(20,18)	(25,37)	25,71	— Rémunération des agents chargés, soit à temps plein, soit à temps partiel, des tâches de Défense en temps normal.
— Dépenses de fonctionnement .....	(1,51)	(1,18)	— 9,93	— Quote part des dépenses de matériel et de fonctionnement des services pour les agents mentionnés ci-dessus.
— Chapitre 34-52 — Actions économiques et professionnelles .....	(0,28)	(0,31)	10,71	— Recensement des entreprises de travaux publics et de bâtiment et de leurs matériels (imprimés-exploitation du fichier informatique).
<i>Titre V :</i>				
— Chapitre 51-52 — Actions économiques et professionnelles .....	0,07	0,05	— 28,58	— Amélioration de l'équipement du fichier informatique du Commissariat des entreprises de travaux publics et du bâtiment.
<b>Total</b> .....	<b>21,84</b>	<b>26,91</b>	<b>23,21</b>	

**MINISTÈRE DE L'AGRICULTURE**

**Crédits de paiement.**

(En millions de francs)

Titres	1984	1983	1983/1984	Observations
<i>Titre III</i> .....	4.1205	4,27	3,53	
<i>dont :</i>				
— Dépenses de personnel .....	(3,909)	(4,07)	4,11	— Rémunérations principales, indemnités et allocations diverses du haut fonctionnaire de Défense, des 9 personnels civils de la mission de Défense, des personnels détachés de l'administration centrale (1) et dans les services extérieurs (10).
— Chapitre 34-01. — Administration centrale. Fonctionnement .....	(0,0158)	(0,01)	•	— Dépenses de fonctionnement calculées au prorata des personnels rémunérés.
— Chapitre 34-90. — Frais de déplacement .....	(0,159)	(0,15)	•	— Déplacements temporaires des personnels militaires détachés auprès des préfets de région.
— Chapitre 34-93. — Remboursement à diverses administrations .....	(0,0367)	(0,04)	8,99	— Indemnités de stage et kilométriques des affectés individuels convoqués à des séances d'instruction.
<b>Total</b> .....	<b>4,1205</b>	<b>4,27</b>	<b>3,53</b>	

Titres	1984	1983	1983/1984	Observations
<b>IV. — Section IV. — Météorologie.</b>				
<i>Titre III</i> .....	22,55	23,35	3,54	
<i>dont :</i>				
— Dépenses de personnel .....	(20,07)	(20,92)	4,23	— Rémunération des : • agents de la Direction de la météorologie chargés de tâches de défense ; • personnels en service dans les détachements de la météorologie auprès de l'armée de l'Air ; • personnels militaires mis à la disposition de la météorologie.
— Autres dépenses .....	(2,48)	(2,43)	— 2,02	— Quote-part des dépenses de fonctionnement correspondant aux personnels mentionnés ci-dessus.
Chapitre 34-52. — Fonctionnement des services extérieurs de la météorologie ; et chapitre 34-93. — Remboursements à diverses administrations .....		•	•	
<i>Titre V :</i>				
— Chapitre 53-51. — Equipement des centres et stations de la météorologie .....	0,34	•	•	
<b>Total</b> .....	<b>47,09</b>	<b>46,98</b>	<b>— 0,24</b>	
<b>Budget annexe de la Navigation aérienne.</b>				
— Chapitre 69-51. — Routes aériennes. Approche et atterrissage. Infrastructure des aérodromes .....	•	1,7	•	
<b>Total</b> .....	<b>47,09</b>	<b>48,68</b>	<b>3,37</b>	

### ANNEXE 3

#### **Projet de proposition de Loi-programme générale portant sur l'organisation de la Défense Civile établi par le Haut Comité Français pour la Défense Civile**

#### **CHAPITRE I**

##### **Généralités**

##### **Article I**

La défense civile est un élément essentiel de la Défense Nationale.

Cependant, elle n'a aucune tâche de combat. Elle tend à protéger, secourir et sauver les personnes, à atténuer les conséquences physiques, morales, matérielles, économiques et culturelles, de conflits armés sur l'ensemble du pays.

##### **Article II**

La Défense Civile comprend :

- l'information de la population sur les dangers et les possibilités de protection,
- des mesures de protection et de sauvetage telles que :
  - a) l'alarme,
  - b) l'obscurcissement,
  - c) la protection et la lutte contre le feu
  - d) le sauvetage des personnes, par :
    - les secours aux blessés, infirmes et malades,
    - l'aide aux sans-abris et aux personnes dans le dénuement.
  - e) le desserrement préalable ou à postériori des populations,
  - f) les mesures contre les effets des armes atomiques, bactériologiques et chimiques, y compris la protection contre les risques d'agression terroriste,
  - g) le maintien d'établissements en activité,
  - h) la protection de biens d'importance vitale et de valeurs culturelles.

##### **Article III**

L'application de ces mesures est assurée par un Secrétariat d'Etat auprès du Premier Ministre, chargé de la Défense Civile, qui a autorité sur :

- 1) la Direction Centrale de la Défense Civile (assurée par les services chargés en temps de paix de la Sécurité Civile),

- 2) Les organismes locaux de la Défense Civile,
- 3) La mise en place d'un corps de défense utilisant les réservistes, placé sous l'autorité d'un officier général,
- 4) Les moyens mis à la disposition de la Défense civile :
  - organisation des secours par les unités compétentes dès le temps de paix,
  - protection antinucléaire de la population.

#### Article IV

Le Secrétaire d'Etat, sous l'autorité du Premier Ministre, a la responsabilité de la Défense Civile, conformément à l'Article 1<sup>er</sup>,

— Sur le plan national, la Défense Civile contre l'action des armes atomiques, bactériologiques et chimiques, est dirigée par un Secrétaire d'Etat ne relevant que de l'autorité du Chef du Gouvernement. Dans les domaines qui le concernent, tels qu'ils sont définis par la Loi, ce responsable politique a, avec l'aval du Premier Ministre, toute l'autorité requise pour coordonner les actions des autres départements ministériels, directions et services de l'Administration.

— Ce Secrétaire d'Etat est assisté :

- sur le plan national, par le Directeur central de la Défense Civile et par les hauts fonctionnaires de Défense Civile placés auprès de chaque ministre,
- sur le plan départemental et régional par les fonctionnaires subordonnés à la Direction Centrale de la Défense Civile.

— En temps de crise, et lorsque les organes centraux sont désorganisés, les organismes locaux de Défense Civile obtiennent l'autonomie de décision et de moyens pour permettre la plus grande souplesse et la plus grande efficacité dans les secours à porter aux populations.

— Ces fonctionnaires régionaux ou départementaux relèvent de l'autorité du Préfet de Région ou du Préfet du Département. Pour les aspects techniques de leur mission, ils dépendent de la Direction Centrale de la Défense Civile.

— L'ensemble de ces fonctionnaires forme un Conseil National de la Défense Civile qui tient obligatoirement deux sessions annuelles de 5 jours ouvrables, sous la Présidence du Secrétaire d'Etat chargé de la Défense Civile.

— Le Haut Comité Français pour la Défense Civile désigne comme observateurs auprès du Conseil National de la Défense Civile 10 élus parlementaires et 10 élus locaux. Ils sont garants que les travaux du Conseil National de la Défense Civile s'effectuent conformément à la Loi. Ces parlementaires ou élus locaux doivent appartenir pour moitié à la majorité gouvernementale et pour moitié à l'opposition.

— A l'issue de ces sessions, chaque Commissaire de la République de zone de défense, délégué des ministres civils dans leurs responsabilités de défense (les zones de défense coïncidant avec les régions militaires), reçoit un rapport officiel du Conseil faisant le point sur les questions de protection civile débattues, les résolutions adoptées, les mesures à prendre et leur incidence budgétaire.

— Par ailleurs, les cantons et les communes peuvent mettre sur pied en tout temps des organismes communaux ou cantonnaux de Défense civile, sous l'égide du commissaire de la République de zone de défense et des commissaires régionaux et départementaux.

#### Article V

— un Service de Défense, prévu à l'article 1<sup>er</sup> du Code du Service national, sera mis sur pied. Un corps de Défense, mobilisé par les autorités militaires, sera constitué à partir de cette forme de service national. Il sera ouvert aux réservistes, aux jeunes gens dispensés du service militaire, aux volontaires féminines. Son action, en cas de crise, s'ajoute à celle de la Sécurité Civile, qu'elle renforce et complète.

#### Article VI

Un enseignement spécifique, assurant la formation N.B.C. des médecins, sera incorporé aux études médicales.

#### Article VII

En période de tension internationale grave, c'est-à-dire en cas de menace directe d'agression sur le territoire, laissée à l'appréciation du Premier Ministre, le Gouvernement donne l'ordre aux organismes de Défense Civile d'assurer l'exécution de ces prescriptions :

— Les zones de défense, régions, départements et communes répondent de l'exécution des prescriptions les concernant.

— Les gérants d'immeubles répondent de la préparation et de l'exécution des mesures qui leur sont prescrites et de la préparation des moyens. Ils doivent notamment prendre les mesures de déblaiement et d'obscurcissement des locaux.

### CHAPITRE II

#### Article I

En temps de guerre ou en période de tension internationale grave, le Gouvernement peut réquisitionner tout homme non incorporé et l'affecter dans les organismes de Défense Civile.

#### Article II

Les conditions de réquisition, de service et de libération sont les mêmes que celles régissant le service national actif.

### CHAPITRE III

#### Equipement, matériel, constructions, installations

#### Article I

— Un décret en conseil d'Etat fixe toutes les règles concernant l'étude, les normes, les délais et le contrôle de la réalisation des équipements, matériels, constructions et installations de la Défense Civile.

— Tout contrevenant aux dispositions réglementaires s'expose aux peines et confiscations prévues par la loi du 24 Mai 1834 sur les détenteurs d'armes et de munitions de guerre et la loi du 19 Juin 1871 sur la fabrication des armes de guerre.

— Il s'expose également aux peines prévues par la Loi pour la contrefaçon de matériel de sécurité agréé par les autorités.

#### Article II

Les régions, départements et communes entreposent, gèrent et entretiennent en parfait état de fonctionnement le matériel répondant aux critères et normes définis par la Défense Civile.

#### Article III

— Les établissements commerciaux et industriels, les Administrations étatiques ou paratétatiques se procurent les équipements personnels, les matériels ainsi que les réserves prescrites par le Secrétariat à la Défense Civile, y compris les réserves alimentaires et pharmaceutiques.

- Il en est de même pour les propriétaires d'immeubles collectifs ou individuels.
- En aucun cas, du matériel non homologué ne peut être acquis avec des fonds publics.
- Les besoins quantitatifs et qualitatifs de produits alimentaires sont connus. Ils sont stockés et renouvelés par les ménages, dans les abris et dans les entrepôts.
- Il est prévu de stocker les produits pharmaceutiques permettant de faire face à la guerre biologique et à l'agression chimique. Des stockages « stratégiques » sont réalisés sous abris durcis.

#### Article IV

A partir du 1<sup>er</sup> janvier 1986, toute nouvelle construction d'immeuble neuf, public ou privé, ainsi que toute extension d'immeuble, sur le territoire, devra obligatoirement comporter un abri anti-retombées nucléaires répondant aux prescriptions minimales édictées d'ici-là par la Direction Centrale de la Défense Civile.

#### Article V

A partir du 1<sup>er</sup> janvier 1986 et au plus tard le 1<sup>er</sup> mars 1986, le Premier Ministre aura procédé à la nomination d'un Secrétaire d'Etat à la Défense Civile contre les effets des armes atomiques, bactériologiques et chimiques. Ce responsable politique ne relèvera directement que de l'autorité du Président de la République, Chef des Armées et du Chef du Gouvernement. Il se verra attribuer le budget et les moyens nécessaires à son action. Il disposera de 10 mois pour mettre en place son administration et, assisté des concours nécessaires, élaborer un corpus de règles et normes techniques permettant dès le début de 1986 de lancer un programme conséquent et cohérent d'information et d'abritement de la population.

#### Article VI

— A partir du 1<sup>er</sup> Janvier 1986, il est institué un plan décennal de la Défense Civile qui prévoit impérativement l'abritement de 80 % au moins de la population des 30 plus grandes agglomérations urbaines de France.

— L'Administration de la Défense Civile prévoit les modalités de cet abritement. Pour les agglomérations de Paris, Lille, Roubaix, Tourcoing, Lyon, Marseille, Bordeaux, Toulouse, Toulon, Strasbourg, Grenoble, Nice et Brest, il est prévu que dans une distance comprise entre le centre et 5 kms de rayon, il sera construit un nombre d'abris profonds permettant de protéger contre des coups au but au minimum la moitié de la population normale de ces centres urbains ; au-delà de cette zone, les abris seront prévus anti-retombées.

— Sur le reste du territoire de la République et en dehors des 13 centres urbains précités, l'initiative est laissée aux Régions, Départements et Communes dans le cadre des normes édictées par la Protection Civile.

— Dans le même temps, on retiendra deux priorités d'action pour assurer la sécurité des transmissions : — durcissement contre l'impulsion électro-magnétique des moyens de transmission.

— assurer la sécurité du réseau électrique.

— Pendant la même période décennale, tous les hôpitaux publics de France, construits ou entrepris avant le 1<sup>er</sup> janvier 1987 devront prévoir que 50 % au moins de leur surface déjà construite sera étendue et augmentée dans des conditions permettant leur fonctionnement normal, autonome et isolé en zone de retombées radio-actives. Ces extensions devront se faire au rythme minimum de 5 % par an à partir du 1<sup>er</sup> janvier 1986. Pour les hôpitaux construits à partir de 1987, la moitié au moins de leur surface devra correspondre à ces normes.

## CHAPITRE IV

### Frais

#### Article I

Les crédits nécessaires à l'organisation et aux activités des organismes centraux, régionaux et départementaux de la Défense Civile figurent à la Loi de finance. Le Secrétariat d'Etat dispose d'un budget annuel autonome, distinct du budget de la Défense et proportionné à celui-ci (de l'ordre de 3 %). Chaque ministère participe en outre, dans la limite de ses attributions, à l'effort civil de défense auquel il consacre un effort budgétaire.

#### Article II

L'Etat transfère obligatoirement aux Communes qui ont mis sur pied des organismes de Défense Civile, une partie de ces crédits. Un décret en forme de Règlement d'Administration Publique précisera les conditions d'attribution des crédits sous forme de subvention. Ce décret précisera aussi dans quelles conditions les particuliers contribueront aux frais occasionnés par la Défense Civile, conformément à l'article IV du Chapitre III.

#### Article III

Les obligations de la Puissance publique au titre de sa responsabilité dans le cadre des opérations de Défense Civile sont les mêmes que celles qui s'appliquent en temps de guerre.