

N° 101
SÉNAT

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1985-1986

Annexe au procès-verbal de la séance du 21 novembre 1985.

AVIS

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 1986, 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, Etienne Dailly, Michel Darras, Luc Dejoie, Jacques Eberhard, Edgar Faure, Jean Geoffroy, François Giacobbi, Michel Giraud, Jean-Marie Girault, Daniel Hœffel, Charles Jolibois, Mme Geneviève Le Bellegou-Béguin, MM. Bastien Leccia, Roland du Luart, Jean Ooghe, Charles Ornano, Hubert Peyou, Roger Romani, Marcel Rudloff, Michel Rufin, Jacques Thyraud, Jean-Pierre Tizon, Dick Ukeiwé.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (7^e législ.) : 2951 et annexes, 2987 (annexes nos 20 et 25), 2990 (tome VII), 2991 (tomes III et IV) et in-8° 895.

Sénat : 95, 96 (annexes nos 15 et 30) (1985-1986).

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

SOMMAIRE

	Pages.
INTRODUCTION	3
PREMIÈRE PARTIE : LA SÉCURITÉ CIVILE	4
I. — LES CRÉDITS DE LA SÉCURITÉ CIVILE	4
A. — L'évolution globale des crédits de la sécurité civile	4
1. — Les crédits prévus pour 1986 marquent une légère augmentation par rapport à l'an dernier	4
2. — L'évolution des crédits n'en demeure pas moins inquiétante à long terme	5
B. — L'évolution sectorielle des crédits de la sécurité civile	5
II. — LA LUTTE CONTRE LES INCENDIES DE FORÊTS	10
A. — Un bilan extrêmement décevant	10
1. — Le bilan des cinq dernières années	10
2. — Le bilan définitif de l'année 1984 : une heureuse parenthèse	11
3. — Le bilan provisoire de l'été 1985 : une nouvelle année rouge	11
B. — Les moyens de lutte contre les incendies	12
1. — Le groupement aérien	12
a) <i>Les moyens en matériel</i>	12
b) <i>Les stations de retardants</i>	14
c) <i>Les effectifs en personnel</i>	15
2. — Le bilan du plan ALARME	16
C. — Les actions de prévention	17
1. — Le bilan de la politique de débroussaillage	17
a) <i>Une politique de prévention</i>	17
b) <i>Dont le bien-fondé est mis en cause par ailleurs</i>	19
2. — Une nouvelle législation sur le débroussaillage	21
3. — La mise en place de comités communaux des feux de forêts	21
4. — La recherche et la répression des incendiaires	23
a) <i>L'action des BECRIF</i>	23
b) <i>Un renforcement de la répression</i>	23
5. — La détection précoce des incendies de forêts	24
a) <i>Les dispositifs techniques de repérage des foyers d'incendie</i> .	24
b) <i>Bilan de l'expérimentation de patrouilles équipés de voitures-citernes tout terrain dans les zones sensibles de certains départements</i>	24
D. — Les problèmes des personnels	25
1. — Les personnels des Unités d'Instruction de la Sécurité civile et des Unités militaires spécialisées	25
a) <i>L'organisation des U.I.S.C. et des U.M.S.</i>	25
b) <i>La création de l'escadron de Sécurité Civile de Corte</i>	25

	Pages.
c) <i>Le bilan des interventions des U.I.S.C. et des U.M.S.</i>	26
— Direction de la Sécurité civile	26
— Concours des moyens militaires	27
— Bilan des interventions	27
2. — Les sapeurs-pompiers	28
a) <i>Les effectifs des sapeurs-pompiers</i>	28
b) <i>Bilan des mesures prises en faveur des sapeurs-pompiers</i>	29
1. Les sapeurs-pompiers professionnels	29
— La réforme du statut des sapeurs-pompiers professionnels	29
— La formation professionnelle des sapeurs-pompiers	30
— Application de l'article 125 de la loi de finances pour 1984 : bonifications d'ancienneté pour les sapeurs-pompiers profes- sionnels. Protection sociale et régime de retraite	30
2. Les sapeurs-pompiers volontaires	31
— Protection sociale des sapeurs-pompiers volontaires	31
— Extension aux sapeurs-pompiers volontaires de la législation sur les emplois réservés	32
DEUXIÈME PARTIE : LA DÉFENSE CIVILE	33
I. — DES CRÉDITS DIFFICILES A APPRÉHENDER	33
1. — Les crédits de la sécurité civile	34
2. — Le programme civil de défense	34
3. — L'effort civil de défense	35
L'élaboration d'un concept budgétaire et comptable de défense civile	36
III. — LES ORIENTATIONS DE LA POLITIQUE DE PROTECTION CIVILE	37
A. — Le rôle du Parlement dans l'élaboration d'une doctrine de la protection civile	37
B. — La doctrine affichée par le gouvernement en matière de défense civile	38
1. — Les déclarations officielles	38
2. — La directive du Premier Ministre du 15 octobre 1982	39
3. — Vers une réorganisation des services de défense civile ?	40
III. — LE BILAN DES ACTIONS MENÉES EN MATIÈRE DE DÉFENSE CIVILE	42
A. — Le recensement des abris	42
B. — Les systèmes d'alerte	44
1. — Le programme STAR	44
2. — Le programme SPARR	44
3. — Le programme ARA	45
C. — La protection contre les risques bactériologiques et chimiques	45
ANNEXE 1 : MINISTÈRES ATTRIBUTAIRES DU PROGRAMME CIVIL DE DÉFENSE	48
ANNEXE 2 : OPÉRATIONS DU PROGRAMME CIVIL DE DÉFENSE	49

Mesdames, Messieurs,

Au nom de la Commission des Lois, je tiens, avant d'examiner pour avis les crédits de la protection civile, à rendre hommage aux personnels qui assument les tâches relatives tant à la sécurité civile qu'à la défense civile et qui ont payé un lourd tribut au cours de l'été 1985 à la protection des populations puisque c'est huit sapeurs-pompiers et deux navigants du groupement aérien qui ont péri à l'occasion d'opérations de lutte contre les feux de forêts.

Je rend également hommage aux quatre cents hommes des différentes unités de sécurité civile qui sont intervenus au Mexique à la suite du dernier tremblement de terre.

Je voudrais assurer tous ces personnels que l'avis que la Commission des Lois pourrait être amenée à émettre sur la politique gouvernementale dans ce domaine ne saurait en aucune manière être considéré comme un désaveu de l'action que, quel que soit leur statut, ils accomplissent avec un dévouement qu'il convient de saluer.

Ces événements nous rappellent l'importance pour la vie des citoyens des missions de la sécurité civile — lutte contre les incendies de forêts, protection contre les risques industriels ou domestiques, organisation de l'alerte au danger aérien et à la radioactivité, plans de secours dits plans « Orsec » —, missions dont l'ampleur paraît disproportionnée avec la faiblesse relative des crédits qui y sont affectés puisque ces derniers représentent moins de un milliard de francs.

Cette même disproportion se retrouve, encore plus sensible, dans le domaine de la Défense civile qui est coordonné par le Ministre de l'Intérieur et de la Décentralisation même si les crédits correspondants — qui pour le programme civil de défense représentent moins de cent millions de francs — sont répartis, pour ne pas dire éparpillés, entre différents ministères, ce qui ne manque pas de constituer un obstacle à une action efficace.

PREMIÈRE PARTIE

LA SÉCURITÉ CIVILE

I. — LES CRÉDITS DE LA SÉCURITÉ CIVILE

A. — L'évolution globale des crédits de la sécurité civile

1. — *Les crédits prévus pour 1986 marquent une légère augmentation par rapport à l'an dernier*

Le total général des crédits de paiements passe de 855 millions de francs en 1985 à 930,9 millions de francs en 1986 soit une progression de 8,7 % qui fait suite à une quasi-stagnation en 1985 (+ 0,6 %) par rapport à 1984.

Les autorisations de programme augmentent quant à elles de 12 % en passant de 83,100 millions en 1985 à 93,5 millions de francs en 1986. Cette augmentation qui fait suite à une diminution brutale de 27 % l'an dernier, ne suffit même pas à revenir au montant de 1984, année où les autorisations de programmes se sont élevées à 106 millions de francs.

Les dépenses ordinaires passent de 783,5 millions de francs en 1985 à 834,1 millions en 1986 soit une hausse de 6,1 %. Les dépenses du Titre III passent de 680 millions à 725 millions (+ 6,2 %) ; celles du Titre IV augmentent plus légèrement (4 %) en passant de 104,7 millions en 1985 à 108,6 millions en 1986.

Les dépenses en capital sont en hausse de 39,1 % en termes de crédits de paiements puisque les crédits de paiements qui étaient de 69,5 millions de francs en 1985 s'élèvent à 96,8 millions en 1986. Toutefois par rapport à 1984, année où les crédits de paiements se sont élevés à 83,4 millions de francs la progression n'est en deux ans que de 16 %.

Les autorisations de programmes augmentent de 12 % mais restent encore inférieures de 11 % au niveau atteint en 1984.

2. — L'évolution des crédits n'en demeure pas moins inquiétante à long terme

	1981	1982	1983	1984	1985	1986
Dépenses ordinaires	477,7	585,2	694,5	764	784	834,1
Dépenses en capital :						
— crédits de paiements	65,4	176,8	108,5	83,4	69,5	96,8
— autorisations de programmes	63,5	121,5	104,5	106	83,1	93,5
Total des crédits de paiements.....	543	762	814,4	848,2	853,5	930,9

Après une augmentation en 1982 par rapport à 1981, l'évolution de 1982 à 1986 est en effet très défavorable malgré un redressement dans le projet de loi de finances pour 1986.

Si les dépenses ordinaires ont bien augmenté de 44 % de 1982 à 1986, en revanche, les dépenses en capital se sont littéralement effondrées baissant de 45 % en termes de crédits de paiements et de 22 % en termes d'autorisations de programmes. L'essentiel de la chute est d'ailleurs intervenu en 1983.

Si elle s'explique en partie par le fait que le programme d'accroissement du groupement aérien de la sécurité civile a été principalement financé en 1982, il n'en reste pas moins que les efforts consentis une année en faveur du renforcement des moyens aériens n'ont pas été reportés les années suivantes sur l'amélioration des moyens d'intervention au sol ni sur le maintien de la flotte existante dont le niveau a été réduit en 1983 et 1984 à la suite d'accidents.

B. — L'évolution sectorielle des crédits de la sécurité civile

- Les dépenses de **rémunération du personnel** (Chapitres 31-30, 31-31 et 31-32) augmentent comme l'an dernier de 10 % en passant de 94,8 millions à 107,3 millions de francs.

- Les dépenses ordinaires de **matériel** (Chapitre 34-32) augmentent de 5,2 % et passent de 37,9 millions de francs à 39,9 millions de francs.

Un crédit global de 6,8 millions de francs réparti entre les dépenses de personnel et les dépenses de matériel a été prévu pour la création de vingt emplois dans le service du déminage, cette mesure prévue au

plan de modernisation et d'équipement de la police nationale étant destinée selon une réponse adressée à votre rapporteur à assurer la sécurité du Président de la République dans ses déplacements et à augmenter le nombre des centres de déminage destinés à lutter contre le terrorisme.

• La participation de l'État aux dépenses de la **brigade de sapeurs-pompiers de Paris** (Chapitre 36-51 Article 30) continue à progresser légèrement en passant de 457,6 millions en 1984 et de 472,2 millions en 1985 à 505,8 millions en 1986 (+ 7 % par rapport à 1985). Elle représente à elle seule 60 % des crédits de fonctionnement de la sécurité civile.

Les subventions pour les dépenses d'incendie et de secours des autres collectivités locales (Chapitre 41-31 Article 10) stagnent d'une année sur l'autre : 36,5 millions en 1985 et 1986.

Cette stagnation fait suite à une réduction brutale de 18 % en 1985. Le montant de ces subventions en francs courants est encore inférieur à ce qu'il était en 1981 (38,1 millions) ce qui représente en francs constants une chute considérable.

La participation de l'État aux dépenses de fonctionnement du **bataillon des marins-pompiers de Marseille** (Chapitre 41-31 Article 10) qui est stable avec 29 millions de francs continue à représenter à elle seule un montant équivalent à 80 % de la subvention accordée aux autres collectivités locales (Paris exclu). Il convient de rappeler que cette subvention en faveur du bataillon de Marseille qui était de 7,2 millions en 1980 est constamment supérieure à 20 millions de francs par an depuis 1981.

Les dépenses d'investissement de la Sécurité Civile (Chapitre 57-30) progressent par rapport à l'année 1985 de 39,2 % en crédits de paiements et de 12 % en termes d'autorisations de programme.

Par rapport à l'année 1984 elles enregistrent une hausse de 16 % seulement des crédits de paiements et une diminution de 11 % en autorisations de programme. Après une chute brutale de 27 % en 1982 (de 171 millions à 125 millions) puis à nouveau de 31 % en 1983 (de 125 à 86 millions) les autorisations de programme stagnent depuis lors aux alentours de 85 millions de francs par an.

Les dépenses du Groupement aérien passent de 75 millions en 1985 à 86 millions en 1986 en terme d'autorisations de programme et

de 52,5 millions en 1985 à 75 millions en 1986 en terme de crédits de paiements.

Les mesures nouvelles sont destinées à acquérir un avion bombardier d'eau DC 6 en remplacement de celui détruit en 1984 (8,5 millions d'autorisation de programme) (1) et à améliorer la maintenance du parc aérien de la Sécurité Civile.

Les dépenses de **Protection contre l'incendie et secours** passent de 7 millions à 14 millions en crédits de paiements afin notamment de poursuivre l'aménagement de l'École Nationale des Sapeurs-Pompiers de Nainville-les-Roches. Les autorisations de programme pour ce poste sont en diminution de 7,5 % passant de 8,1 millions en 1985 à 7,5 millions en 1986.

En matière de **subventions d'équipements destinées à financer les installations immobilières des sapeurs-pompiers** (Chapitre 67-50) il convient de rappeler que depuis 1985 les crédits correspondant ont été globalisés au sein de la Dotation Globale d'Équipement.

Des crédits de paiement nécessaires à l'achèvement des opérations précédemment engagées (services votes) figurent encore à ce chapitre en 1986 pour 6,8 millions de francs.

Au cours d'une deuxième délibération, intervenue le 14 novembre 1985 l'Assemblée nationale a majoré de 11 millions de F le chapitre 41-31 (Subventions pour les dépenses des services d'incendie et de secours) et de 25,5 millions de F le chapitre 57-30 (Sécurité Civile - Dépenses d'équipement). Ces modifications ne sont pas de nature à modifier substantiellement les appréciations présentées ci-dessus.

(1) En revanche, il n'est pas prévu de remplacer le Canadair détruit en 1983 et le Tracker accidenté en 1985

ÉVOLUTION DES DÉPENSES DE LA SÉCURITÉ CIVILE

Chapitres		1981	1982	1983	1984	1985	1986
Titre III							
Personnel							
Chapitre 31-30	Sécurité civile - Rémunérations principales	34 531 188	44 000 229	53 418 145	56 867 125	64 009 302	69 926 800
Chapitre 31-31	Sécurité civile - Indemnités et vacations diverses	8 767 565	10 824 095	13 727 757	15 236 511	15 715 338	17 630 436
Chapitre 31-32	Sécurité civile - Salaires et accessoires de salaires (Personnel des services d'entretien et d'équipement)	10 112 168	11 735 198	14 012 579	14 255 643	15 147 558	16 812 148
Chapitre 31-91	Articles 74, 75, et 76 - Sécurité civile - Indemnités résidentielles	1 217 274	1 219 840	1 082 587	731 928	752 660	859 432
Chapitre 31-97	Article 60 - Sécurité civile, 2 agents contractuels administratifs sur emploi budgétaire vacant	194 404	321 231	168 125	179 824		
Chapitre 31-98	Articles 50 et 70 - Sécurité civile - Autres agents non titulaires - Rémunérations et vacations ...	1 849 712	2 222 640	2 136 522	960 094	1 005 219	1 076 590
Chapitre 33-90	Articles 74, 75 et 76 - Sécurité civile - Personnel en activité et en retraite - Charges sociales ...	5 032 592	7 109 654	6 750 829	8 125 877	9 548 912	9 489 046
Chapitre 33-91	Articles 74, 75 et 76 - Sécurité civile - Prestations sociales versées par l'Etat	1 987 896	2 408 250	2 718 123	2 894 704	3 089 752	3 555 096
Total Titre III personnel ..		63 692 799	79 841 137	94 014 667	99 251 706	109 268 741	119 349 548
Matériel							
Chapitre 34-32	Sécurité civile - Matériel	27 056 292	28 723 852	30 608 632	33 766 868	37 929 818	39 996 372
Chapitre 34-90	Articles 41, 42 et 49 - Sécurité civile - Frais de déplacement ...	5 889 950	7 702 759	7 730 988	7 962 917	8 105 211	8 308 641
Chapitre 34-91	Article 40 - Sécurité civile - Loyers et indemnités de réquisition	122 976	454 750	533 984	567 091	593 744	613 931
Chapitre 34-92	Article 20 - Sécurité civile - Achat et entretien du matériel de transport	9 663 700	8 104 185	8 120 741	8 364 363	8 673 213	47 875 156
Chapitre 34-93	Article 60 - Sécurité civile - Remboursements à diverses administrations	408 862	408 795	408 863	434 213	424 290	407 980
Chapitre 34-96	Article 20 - Sécurité civile - Carburants et lubrifiants	27 189 566	36 992 978	41 329 445	42 634 219	40 178 850	(1)
Chapitre 34-98	Article 20 - Sécurité civile - Etudes générales	1 477 054	1 149 007	426 420	439 213	440 026	423 111
Chapitre 35-91	Article 30 - Sécurité civile - Travaux d'entretien et d'aménagement immobilier	2 670 106	3 067 684	3 070 526	3 162 642	3 640 367	3 500 429
Total Titre III matériel ...		74 478 506	86 604 008	92 229 599	97 331 526	99 985 519	101 125 62

(1) Le chapitre 34-96 a été fusionné avec le chapitre 34-92.

ÉVOLUTION DES DÉPENSES DE LA SÉCURITÉ CIVILE

Chapitres		1981	1982	1983	1984	1985	1986
Subventions et fonctionnement							
Chapitre 36-51	Article 30 - Brigade de sapeurs-pompiers de Paris	326 846 424	375 410 473	436 870 930	457 637 214	472 240 430	505 813 838
Titre IV							
Chapitre 41-31	Article 10 - Subventions pour les dépenses des services d'incendie et de secours	38 114 546	61 056 329	43 333 731	44 633 743	36 533 743	36 533 743
Chapitre 46-91	Article 10 - Secours d'extrême urgence aux victimes de calamités publiques	2 131 342	1 389 682	495 000	990 000	990 000	1 250 000
Chapitre 46-92	Article 10 - Pensions, prestations rattachées et indemnités aux victimes d'accidents (sapeurs-pompiers et anciens agents de la défense passive) ...	26 461 422	28 181 220	33 404 000	35 304 000	38 254 000	41 854 000
	Total fonctionnement (T. III et T. IV)	531 725 039	632 482 849	606 233 260	635 896 483	648 003 692	686 577 201
Investissements							
Titre V (AP)							
Chapitre 57-30	Sécurité civile - Dépenses d'équipement AP	171 526 000	125 392 190	86 300 000	88 350 000	85 820 000	96 250 000
Titre VI (AP)							
Chapitre 67-50	Article 20 - Subventions aux collectivités locales pour la construction de bâtiments destinés aux services de secours et de lutte contre l'incendie (AP)	3,28 MF	7,5 MF	20 MF	13 MF	—	—

II. — LA LUTTE CONTRE LES INCENDIES DE FORETS

A. — Un bilan extrêmement décevant

1. — *Le bilan des cinq dernières années*

• Pour les départements de l'Entente, le bilan des dernières années est lourd.

Année	Nombre d'incendies		Surfaces incendiées	
	Corse	Continent	Corse	Continent
1973	515	925	13 030	12 800
1974	344	918	11 443	17 858
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
1984	422	2 200	3 711	10 770

Pour la période 1979-1984, la moyenne annuelle s'élève à 3 750 feux représentant une surface incendiée de 35 053 hectares.

Les étés 1982 et 1983 ont été particulièrement catastrophiques : le chiffre des surfaces incendiées y a atteint respectivement : 47 584 hectares et 48 614 hectares.

• Les chiffres relatifs à la Corse sont particulièrement préoccupants.

Depuis 1981 plus des 2/3 des surfaces incendiées dans les départements de l'Entente l'ont été en Corse : 10 634 hectares en 1981, 27 693 en 1982, 34 000 en 1983 (et on le verra 26 658 en 1985).

Comme l'indique le rapport remis le 27 juillet 1984 par M. Haroun Tazieff à M. le Président de la République : « 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 est cinq fois plus élevée que celle du continent ».

2. — *Le bilan définitif de l'année 1984 : une heureuse parenthèse*

- Certes, l'année 1984 a constitué une heureuse surprise mais qui risque d'être sans lendemain. Pendant l'été 1984, les départements de l'Entente n'ont connu que 2 622 incendies pour une surface totale de 14 481 hectares.

- Mais il convient de rappeler que les conditions météorologiques ont été beaucoup moins délicates en 1984 que lors des autres années.

- En outre, il est à noter que l'activité des feux de forêt a été soutenue en dehors des départements méditerranéens, ce qui ne s'était pas produit depuis 1976. Des sinistres importants se sont notamment développés dans le Morbihan, la Creuse, l'Aveyron, le Lot, l'Isère, la Drôme justifiant l'engagement de bombardiers d'eau du Groupement aérien. Cette situation s'explique en raison des conditions météorologiques dans l'Ouest et le Centre-Ouest de la France et par une première partie de printemps sèche qui a entraîné une recrudescence des incendies.

Au total, en France, 5 672 incendies ont été recensés ayant parcouru 27 202 hectares.

3. — *Le bilan provisoire de l'été 1985 : une nouvelle année rouge*

- L'année 1985 apparaît comme la pire recensée depuis dix ans : le bilan estimé au 30 septembre fait apparaître un chiffre de surface incendiée de 49 435 hectares qui dépasse encore ceux atteints en 1982 et 1983, pour un nombre de feux de 4 202.

- Pour la région corse, la surface incendiée s'élève à 26 658 hectares pour un nombre de feux de 1 304. Pour les autres départements méditerranéens, la surface incendiée est de 22 777 hectares (2 898 feux). Il faut remonter à 1979 et 1976 pour retrouver des chiffres supérieurs sur le continent.

Ces résultats catastrophiques s'expliquent en partie par des conditions climatiques exceptionnelles sur toute la zone méditerranéenne qui ont abouti à un dessèchement des sols et de la végétation déjà rendue vulnérable en raison de la rudesse de l'hiver.

RÉGION	Moyenne 1979-1984	1985
Région Provence — Alpes — Côte d'Azur :		
— Surface	11 567	8 920
— Nombre de feux	1 345	1 324
Région Languedoc — Roussillon :		
— Surface	6 102	12 084
— Nombre de feux	742	787
Ardèche :		
— Surface	1 949	1 773
— Nombre de feux	331	787
Région Corse :		
— Surface	15 435	26 658
— Nombre de feux	1 332	1 304
TOTAL ENTENTE :		
— Surface	35 053	49 435
— Nombre de feux	3 750	4 202

B. — Les moyens de lutte contre les incendies

1. — *Le groupement aérien*

a) *Les moyens en matériel*

I. — Depuis quatre ans, la dotation en matériels du groupement aérien est restée pratiquement stable comme l'indique le tableau suivant :

	1981	1982	1983	1984	1985
Avions					
Canadair CL 215.....	12	12	11	11	11
Douglas DC 6	3	4	4	4	3
Grumman Tracker.....		3	6	9	8
Total avions.....	15	19	21	24	22
Hélicoptères					
Alouette III	26	26	26	25	27
Dauphin.....		4	4	4	4
Ecureuil		1	1	1	1
Total hélicoptères	26	31	31	30	32
TOTAL DE LA FLOTTE.....	41	50	52	54	54

II. — Un plan de développement de la flotte a certes été engagé en 1982 tendant à augmenter de 10 unités le nombre d'avions et de 5 le nombre d'hélicoptères.

III. — Mais le choix du Gouvernement s'est porté en faveur d'avions légers. Il n'a pas jugé souhaitable d'aller au delà de 12 Canadair CL 215 et 4 Douglas DC 6. Le plan de développement a consisté à acheter 9 appareils Grumann-Tracker, ancien avion de porte-avions aménagé en bombardier d'eau, ainsi que 5 hélicoptères (4 Dauphins et 1 Ecureuil) acquis auprès de l'Aérospatiale.

IV. — L'impact de ce plan de développement de la flotte a été fortement atténué par la destruction de 4 aéronefs qui n'ont toujours pas été remplacés :

— un avion canadair CL 275 a été détruit le 4 août 1983 à Marseille ;

— un hélicoptère Alouette III s'est écrasé le 3 février 1984 à Bourg d'Oisans ;

— un avion DC 6 a également été détruit le 22 avril 1985 à Fitou (Aude) ;

— un avion Grumann-Tracker s'est également écrasé le 20 août 1985 à St-Victoret (Bouches-du-Rhône).

Neuf membres du personnel navigant du groupement aérien ont péri au cours de ces quatre accidents.

V. — De ce fait, le nombre d'avions qui était de 24 en 1984 est retombé à 22 en 1985 alors que le plan de développement prévoyait de disposer de 25 avions de lutte.

Le Gouvernement a engagé des études pour remplacer le Canadair détruit par un avion européen Fokker 27. Selon le Gouvernement :

— le choix du Fokker 27 répond à des impératifs économiques ou opérationnels :

- abaissement des coût d'exploitation par l'utilisation d'avions plus modernes ;

- amélioration de l'aptitude opérationnelle grâce aux moteurs à turbines ;

- utilisation de matériels français et européens par la recherche de solutions industrielles appropriées.

De plus, il serait prévu une aide financière de la CEE à l'acquisition et à la transformation en bombardier d'eau de cet avion.

VI. — Le projet de loi de finances pour 1986 prévoit 8,5 millions d'autorisations de programmes pour racheter un avion DC 6 en remplacement de celui détruit en 1984. En revanche, il n'est pas prévu de remplacer en 1986 le Canadair et le Tracker détruits.

Votre Commission des Lois regrette vivement ce non-remplacement des deux avions détruits. Elle tient à souligner que le maintien du parc aérien au niveau de l'été 1984 est une condition absolument indispensable à l'efficacité de l'action du Groupement aérien.

Compte tenu du fait que dans le cadre de la coopération internationale des bombardiers d'eau français sont susceptibles d'intervenir à l'étranger (c'est le cas en Espagne dans le cadre d'une concertation bilatérale) ce maintien durable de la flotte en-dessous du niveau des 24 avions atteint en 1984 est d'autant plus inacceptable.

b) *Les stations de retardants*

Afin d'accroître l'efficacité des interventions aériennes des produits destinés à retarder la propagation des incendies de forêts dits « retardants » peuvent être largués.

La mise en œuvre de produits retardants par les avions porteurs d'eau est possible à partir de 12 Stations :

— Stations principales sur le continent :

- Marignane (13)
- Nice (06)
- Hyères (83)
- Nîmes (30)
- Perpignan (66)
- Montpellier (34)

— Stations secondaires sur le continent : (CL 215 — Tracker)

- Aubenas (07)
- Ales Deaux (30)
- Le Luc (83)

— Stations en Corse :

- Ajaccio
- Bastia
- Calvi

Certes en 1985, deux stations nouvelles ont été implantées à Aix-les-Milles (Bouches-du-Rhône) et à Avignon (Vaucluse) mais ces stations ne peuvent être utilisées que pour procéder au remplissage des Canadair et des Tracker, les avions DC 6 ne pouvant pas y accéder.

En 1986, une station retardant supplémentaire (en cours de réalisation) sera opérationnelle à Carcassonne (Aude) ; elle permettra d'accueillir tous les types d'appareil.

Les stations de Bastia et d'Ajaccio seront également modernisées et transformées afin de permettre sur ces bases l'utilisation de retardants liquides. L'emploi des produits en poudre est en effet sensiblement moins efficace. Cette conversion des stations est d'ailleurs envisagée depuis plusieurs années.

Par contre il convient de rappeler que la mise en place de stations mobiles de retardants est absolument indispensable pour réduire les temps de rotation des avions Grumann-Tracker sur lesquels a été axé le développement du groupement aérien. Ces avions sont en effet appelés à utiliser des pistes courtes par définition non équipées de stations de retardants.

Si le rôle des stations mobiles se révélait insuffisant, les avantages attribués sur le plan opérationnel au Grumann-Tracker seraient réduits à néant.

c) Les effectifs en personnel

Les effectifs du Groupement aérien demeurent stables :

	Navigants	Ensemble du personnel
1982.....	202	350
1983.....	216	361
1984.....	215	358
1985.....	215	350

Les 215 navigants actuellement en service se répartissent comme suit :

- 103 fonctionnaires de police (essentiellement navigants sur hélicoptères) ;
- 86 navigants contractuels (à 90 % sur avions) ;
- 105 techniciens contractuels et ouvriers d'État (à 80 % sur avions) ;
- 30 personnels de la Défense ;
- 26 Divers.

Depuis les 23 emplois de personnels contractuels créés au budget de 1983 dans le cadre de l'accroissement des moyens de lutte contre les feux de forêts (8 navigants, 14 mécaniciens d'aéronautique et un agent administratif et comptable), aucun poste nouveau n'a été créé.

Les années 1984 et 1985 ont, au contraire, été marquées par une diminution des effectifs due à la suppression d'emplois de personnels non navigants.

2. — Le bilan du plan Alarme

Le plan d'Alerte lié aux Risques Météorologiques Exceptionnels (Alarme) est déclenché lorsque les conditions climatiques sont très sévères pour faciliter l'attaque rapide des feux par les moyens de lutte.

Il aboutit notamment :

- à la mise en place de détachements d'intervention préventif (DIP) sur le terrain afin de pouvoir accéder aux feux moins de 15 minutes après leur détection. Ils sont financés à 60 % par l'État ;
- à la mise en Alerte en Vol (MAV) des Bombardiers d'eau afin de renforcer le réseau de détection et pour éviter tout retard dû aux délais de décollage des aéronefs ;

— au rapprochement des moyens nationaux aériens ou terrestres des zones les plus sensibles lorsqu'elles sont éloignées de leurs lieux d'implantation habituels.

Le bilan des dernières années est le suivant :

	1982	1983	1984 (estimation)	1985
Détachements d'intervention préventif	5 400	2 242	1 400	3 900
Mise en Alerte en Vol (en heures)	955	427	391	826
Nombre de feux traités	249	104	86	155

Compte tenu des conditions météorologiques très différentes rencontrées en 1984 et 1985 (relativement favorables en 1984, très critiques en 1985 en raison d'une sécheresse persistante sur l'ensemble des départements méditerranéens), les moyens mis en œuvre à l'occasion du déclenchement du plan Alarme ont été nettement plus importants lors de la présente campagne.

C. — Les actions de prévention

L'ampleur des incendies de forêt qu'a connus la France ces dernières années devrait inciter les autorités à développer sur une grande échelle une politique de prévention.

1. — *Le bilan de la politique de débroussaillage*

La réflexion théorique et la politique suivie en matière de débroussaillage ont fait apparaître une regrettable divergence de vues entre le Secrétariat d'État chargé de la Prévention des risques naturels et technologiques majeurs d'une part et le ministère de l'Intérieur d'autre part.

a) *Une politique de prévention*

Ce n'est que le 12 janvier 1983 que le Conseil des ministres a adopté un plan d'action visant au débroussaillage. Sous l'impulsion

du Secrétariat d'État chargé de la prévention des risques naturels et technologiques majeurs a été privilégié dans un premier temps le nettoyage des forêts.

Selon ce dernier : « ceci permet non seulement d'éviter que le feu ne se développe trop vite mais facilite également la tâche de ceux qui sont chargés de l'éteindre ».

L'aide apportée par l'État aux collectivités locales pour l'acquisition des matériels lourds de débroussaillage a permis d'acquérir jusqu'à présent, 28 engins dans sept départements. Il s'agit du Scorpion qui est un appareil de débroussaillage et en même temps de récupération de la biomasse. Le montant de l'aide de l'État s'élève à 6 millions de F par an.

Ces mesures se situent dans un plus vaste programme, réparti autour de quatre grands axes :

- informer et sensibiliser le public et les élus sur les moyens de prévenir l'incendie ;
- valoriser, à moyen terme, les ressources de la forêt pour éviter son abandon générateur de risques ;
- faire évoluer les plantations forestières vers des espèces moins vulnérables ;
- renforcer la surveillance des massifs pendant la période critique.

Sur ce dernier point, le Secrétariat d'État chargé de la Prévention des risques naturels et technologiques majeurs a suscité dans les départements méditerranéens le recrutement de plusieurs centaines de TUC ayant pour mission de participer aux opérations de débroussaillage et de surveiller les massifs forestiers.

Le Conseil des ministres du 3 juillet 1985 a adopté trois mesures supplémentaires :

- le perfectionnement des instruments (cartographie, banque de données « Prométhée », satellites) permettant d'évaluer les actions à entreprendre pour prévenir et lutter contre les catastrophes ;
- l'amélioration des équipements destinés à la prévention des incendies et à la détection des mises à feu ;
- la poursuite du concours financier de l'État aux collectivités locales qui réaliseront des plans d'équipement et d'aménagement des forêts en vue de la prévention contre les feux.

b) dont le bien-fondé est mis en cause par ailleurs

L'incendie du Massif du Tanneron au début août 1985 qui a causé la mort de cinq sapeurs pompiers et a ravagé plus de 2 000 hectares de forêts a déclenché une regrettable polémique entre administrations.

Le Secrétaire d'État à la Prévention des risques naturels et technologiques majeurs a estimé que le caractère catastrophique du feu du Tanneron s'explique par le fait que les diverses observations qu'il avait présentées au Commissaire de la République des Alpes maritimes concernant des débroussailllements à effectuer dans les zones de mimosas gelés n'avaient pas été suivies d'effet.

Le Ministère de l'Intérieur et de la Décentralisation, pour sa part, a constaté que :

— le feu du Tanneron est parti du département du Var (qui n'était pas concerné par les recommandations du Secrétaire d'État à la Prévention des risques naturels et technologiques majeurs) ;

— le programme proposé par ce dernier avait été pour sa plus grande part appliqué dans les Alpes maritimes ; un plan de travaux avait été préparé avant la proposition du programme ;

— 10 % seulement de la surface sinistrée concerne un peuplement de mimosas, le feu est parti d'une zone de chênes verts ;

— un net ralentissement du feu était observé dans les zones de mimosas gelés atteintes en raison de repousses au pied des végétaux.

Au-delà de ce cas particulier, le moins que l'on puisse dire est que l'importance à réserver au débroussaillage dans la politique d'ensemble de protection de l'incendie de la forêt contre l'incendie fait l'objet d'appréciations divergentes.

Le Ministre de l'Intérieur et de la décentralisation déclarait à ce sujet devant le Sénat le 18 octobre 1985 :

« Le débroussaillage ne peut être que sélectif. Il ne faudrait pas que l'on essaie de faire rêver la France entière à la possibilité du débroussaillage... de centaines de milliers d'hectares de forêt qui se trouvent exposés dans notre pays. Vous voyez ce que cela coûterait ». (JO Sénat p. 2329).

Dans une réponse adressée à votre rapporteur, le Ministère de l'Intérieur estime que :

« Il apparaît nettement que le débroussaillage de coupures en lui-même ne suffit pas pour assurer un cloisonnement étanche dans les massifs forestiers et constituer des barrières physiques contre l'incendie.

Les techniciens du terrain, qu'ils relèvent du Ministère de l'Intérieur et de la Décentralisation ou du Ministère de l'Agriculture considèrent que le débroussaillage est indispensable :

— pour ralentir la propagation des éclosions accidentelles le long des routes et voies ferrées, sous les lignes à haute tension ;

— pour faciliter l'intervention des sauveteurs en améliorant les conditions d'accès, le débroussaillage latéral des voies de DFCI (Défense de la forêt contre l'incendie) permettant aux intervenants de disposer d'une zone où la virulence des flammes étant réduite, ils peuvent s'engager et attaquer l'incendie avec un minimum de sécurité ;

— pour protéger les habitations et de la sorte permettre aux pompiers de se consacrer à la protection de la forêt en ne fixant pas tous les moyens de lutte contre le feu à proximité des maisons.

Parallèlement à la réalisation de ces débroussaillages, diverses actions importantes relevant du domaine de la prévention et de la prévision doivent également être entreprises qu'il s'agisse :

— de la sensibilisation du public ;

— du choix d'essences moins combustibles ;

— du maintien d'une présence humaine en forêt ;

— de la détection rapide des feux ;

— de la réalisation d'autres équipements de DFCI (citernes, pistes...) qui doivent (au même titre que le débroussaillage) être conçus par les forestiers en liaison avec les Sapeurs-Pompiers.

Seule, la conduite simultanée de ces actions est susceptible d'aboutir à une réduction significative et durable du nombre des feux.

Or, une telle politique qui repose sur une modification du comportement humain ne pourra avoir d'effets qu'à terme. Sa mise en œuvre ne doit donc pas entraîner parallèlement une réduction des efforts entrepris pour améliorer l'efficacité du dispositif de lutte ».

Pour sa part, M. Haroun Tazieff, Secrétaire d'État a dénoncé « les lourdeurs administratives et certaines mauvaises volontés » qui ont freiné la mise en place d'une politique de débroussaillage (Paris-Match 30 août 1985).

2. — *Une nouvelle législation sur le débroussaillage*

La loi relative à la gestion, la valorisation et la protection de la forêt, récemment adoptée par le Parlement, prévoit différentes modifications aux dispositions actuellement en vigueur susceptibles d'améliorer la protection de la forêt contre l'incendie. Il s'agit notamment :

— de rendre obligatoire le débroussaillage sur une distance de 50 mètres autour des habitations ;

— d'étendre le pouvoir des élus : les travaux d'aménagement et d'équipement de la forêt pourront ainsi être déclarés d'utilité publique à la demande d'une collectivité territoriale ; les maires auront la possibilité de porter à 100 mètres l'obligation de débroussaillage à proximité des habitations (et éventuellement de le faire exécuter d'office aux frais du propriétaire en cas de défaillance de ce dernier) ainsi que d'étendre cette obligation aux terrains situés dans des zones délimitées par des plans d'occupation des sols, ou localisées dans des zones d'aménagement concertées des lotissements ;

— de rendre plus aisée la réalisation des voies de Défense de la forêt contre l'incendie par l'État en établissant à son profit une servitude de passage.

A la suite de l'adoption définitive de cette loi, un nouvel arrêté type pour la protection de la forêt intégrant ces mesures est en préparation. Il visera à simplifier l'application par le public des diverses dispositions qu'il contient et concernant notamment les conditions d'utilisation du feu en forêt.

3. — *La mise en place de comités communaux des feux de forêts*

La mobilisation et une participation accrue de la population aux mesures de prévention et de lutte contre les feux de forêts permettraient de limiter le nombre et l'ampleur des sinistres.

A cet effet, les Maires peuvent constituer des Comités communaux des feux de forêts réunissant des bénévoles particulièrement motivés. Ceux-ci peuvent contribuer à :

— faire observer par chacun les mesures de prudence indispensables à l'occasion de tournées sur le terrain et faciliter de la sorte l'application de l'arrêté départemental pour la prévention des incendies de forêts ;

— veiller au bon état d'équipement du terrain ;

— assurer des missions de guets (fixes ou mobiles) ;

— lutter, sous l'autorité des Sapeurs-Pompiers (en particulier en participant au soutien logistique, en assurant le guidage, en évacuant les personnes menacées).

L'animation et le suivi des Comités communaux est assuré par les Services départementaux (Direction départementale des services d'Incendies et de Secours, Direction départementale de l'Agriculture) qui doivent :

— en susciter la création par les Maires ;

— assurer la formation de leurs membres.

Afin de les aider dans cette tâche, la Direction de la Sécurité civile, en liaison avec l'Entente interdépartementale pour la protection de la forêt méditerranéenne contre l'incendie a réalisé en 1984, un fascicule destiné à faciliter la création de ces équipes, un audiovisuel servant de soutien pédagogique.

La nécessité de provoquer le développement de ces équipes a été rappelée aux Commissaires de la République par une directive commune du Ministère de l'Agriculture et du Ministère de l'Intérieur et de la Décentralisation.

Plus de 450 Comités Communaux des Feux de Forêts fonctionnaient au début de la campagne (ce qui représente une centaine de créations depuis 1984).

Devant le Sénat le 18 octobre dernier, le Ministre de l'Intérieur a annoncé que « l'année prochaine, leur nombre sera au moins doublé, voire triplé » (JO Sénat séance du 18 octobre 1985 page 2 328).

4. — *La recherche et la répression des incendiaires*

a) *L'action des Becrif*

Un nombre important d'incendie de forêts est dû chaque année à la malveillance.

Afin de faire face à une telle situation, il apparaît indispensable qu'une structure soit mise en place dans chaque département pour garantir l'échange d'informations entre les multiples parties concernées par cet aspect de la protection de la forêt contre l'incendie : élus, gendarmerie, services de police, direction départementale des services d'incendie et de secours, direction départementale de l'agriculture, office national des forêts.

Des bureaux d'études et de centralisation des renseignements sur les incendies de forêts ont été mis en place dans chaque département. Ils permettent d'organiser la concentration des renseignements, donc de localiser les zones de mises à feu, et d'adapter le dispositif de surveillance et de lutte à la situation.

Ils contribuent ainsi à limiter nettement la portée de leurs agissements.

12 Becrif ont fonctionné durant la campagne dans les 14 départements de l'entente.

Une quinzaine d'incendiaires volontaires seulement ont été mis en cause durant l'été.

b) *Un renforcement de la répression*

Un groupe de travail « Réglementation — Recherche et Répression des Incendiaire » a été constitué réunissant des représentants des ministère de la Justice, de la Défense et de l'Entente Interdépartementale.

Ce groupe de travail a envisagé des mesures d'ordre législatif susceptibles d'améliorer la protection de la forêt contre l'incendie et notamment de rechercher un dispositif général mieux adapté.

Le Secrétaire d'État chargé de la prévention des risques majeurs s'est, pour sa part, prononcé en faveur de « pénalités maximales »

contre les propriétaires qui ne débroussaillent pas (Interview dans le Monde du 3 août 1985).

5. — *La détection précoce des incendies de forêts*

a) *Les dispositifs techniques de repérage des foyers d'incendie*

Des dispositifs expérimentés dans un premier temps dans la forêt des Landes permettent de détecter les incendies de forêt grâce à un système d'observation à infrarouge à distance largement automatisé.

Ces dispositifs pourraient être étendus à d'autres régions au relief plus difficile.

b) *Bilan de l'expérimentation de patrouilles équipés de voitures-citernes tout terrain dans les zones sensibles de certains départements.*

A partir de 1984, sous l'impulsion du ministère de l'Agriculture (Direction des Forêts), un nouveau type de patrouilles a été expérimenté dans les Bouches-du-Rhône et les Alpes Maritimes.

Suivant le schéma fixé par la Direction des Forêts, ces patrouilles (qui sont dotées de véhicules d'intervention légers de type Dangel 4 x 4 disposant d'une réserve de 400 litres d'eau) assurent un ilotage du terrain. Chacune d'entre elle couvre en moyenne 3 000 ha. de forêts. Théoriquement elles sont assurées par des personnels forestiers, un véhicule mixte comprenant un forestier et un pompier coordonnant l'action de 5 ou 6 d'entre elles. Seul le véhicule mixte dispose d'une liaison radio avec le Centre Opérationnel Départemental d'Incendie et de Secours. C'est donc par son intermédiaire qu'est assurée la transmission de l'alerte lorsqu'une patrouille détecte un sinistre. En 1985, 29 patrouilles de prévention ont été mises en place dans les Bouches-du-Rhône et 27 dans les Alpes Maritimes.

L'expérimentation envisagée dans le Var n'a pu être réalisée. Mais le Commissaire de la République de ce département a demandé à en bénéficier rapidement.

Cette expérimentation étant assurée à l'initiative des services forestiers, les résultats de 1985 ne sont pas encore parvenus à la Direction de la Sécurité Civile. Mais les premiers enseignements¹ de 1984 semblent positifs.

D. — Les problèmes des personnels

1. — *Les personnels des Unités d'Instruction de la Sécurité Civile et des Unités militaires spécialisées*

a) *L'organisation des UISC et des UMS*

• les UISC sont des formations militaires de réserve générale mises pour emploi à la disposition du Ministre de l'Intérieur et de la Décentralisation.

Deux unités seulement, créées en 1974 et 1978, sont en place :

— l'UISC/1 stationnée à Nogent-le-Rotrou (Eure et Loir) qui dépend administrativement de la Brigade de sapeurs-pompiers de Paris ;

— l'UISC/7 stationnée à Brignoles (Var) qui est adaptée à la zone de défense Sud-Est et dont une antenne a été créée à Corte (Haute-Corse).

On ne peut que déplorer qu'aucune unité d'intervention de la sécurité civile ne soit encore implantée dans cinq zones de défense sur sept.

Les effectifs affectés aux Unités d'Instruction de la Sécurité Civile sont de 513 hommes.

A côté, les unités militaires spécialisées (UMS) sont composées de 1 400 militaires rémunérés sur les crédits du Ministère de la Défense et intervenant en cas de besoin pour renforcer les unités opérationnelles.

b) *La création de l'escadron de Sécurité Civile de Corte*

L'une des rares mesures nouvelles intervenues pendant la législature a consisté en la création le 1^{er} juillet 1984 de l'Escadron de Sécurité Civile de Corte.

Son effectif, qui était à l'origine de 71 hommes, a été porté le 1^{er} juillet 1985 à 123 hommes.

Sa dotation, réalisée pour les matériels majeurs doit lui permettre d'intervenir avec six camions de lutte contre les feux de forêts. Les matériels lui donnant la capacité d'intervention contre les autres ris-

ques (effondrements d'immeubles, pollution) sont en cours de réalisation. La première tranche des travaux de remise en état de l'infrastructure du quartier Chabrières a été réalisée pour partie par la Défense et pour partie par le Ministère de l'Intérieur et de la Décentralisation en 1985. Au cours de la saison « feux de forêts 1985 », il a participé à 60 interventions avec un effectif variant de 30 à 80 personnels.

c) Le bilan des interventions des U.I.S.C. et des U.M.S.

• **Direction de la Sécurité Civile**

Chaque été la Direction de la Sécurité Civile met en place début juillet trois groupements opérationnels de lutte contre les feux de forêts (GOLFF) dans le Sud Est méditerranéens en renfort des moyens de lutte des communes et des départements :

Année Moyens	1984 (rappel)	1985
GOLFF LANGUEDOC (LUNEL - HERAULT)	- id 1985 -	— Elément de Commandement — 3 Sections feux de forêts — 1 Unité Militaire Spécialisée Soit EN PERMANENCE un effectif de : 130 personnes (6 officiers, 15 s/officiers, 109 militaires du rang)
GOLFF PROVENCE (BRIGNOLES VAR)	— Elément de commandement — 2 Sections feux de forêts	— Elément de commandement — 2 Sections feux de forêts — 1 Unité Militaire Spécialisée Soit EN PERMANENCE un effectif de : 115 personnes (7 officiers, 14 s/officiers 94 militaires du rang)
GOLFF CORSE	— Elément de commandement — 5 Sections feux de forêts — 1 Unité Militaire Spécialisée	— Elément de commandement — 7 Sectiontions feux de forêts Soit EN PERMANENCE un effectif de 248 personnes (9 officiers, 40 s/officiers, 199 militaires du rang)
TOTAL		12 Sections feux de forêts 493 personnes EN PERMANENCE

• **Concours des moyens militaires**

— Deux Unités Militaires Spécialisées (UMS), d'environ 120 hommes chacune ont été mises en place respectivement auprès des GOLFF Languedoc et Provence pour la durée de la campagne 1985.

— Deux hélicoptères de manœuvre SA 330 PUMA ont été mis en place à la base EA. ALAT du Luc (Var) pour la durée de la campagne. Disposant d'un potentiel de 150 heures de vol, ils ont servi au transport des commandos héliportés.

Des moyens de renfort supplémentaires (spécialisés ou non) ont été mis temporairement à la disposition de la Direction de la Sécurité Civile lors des grands sinistres de cet été :

— dans le Var du 31 juillet au 2 août 1985 (Feu de Callas et du Tanneron) : 700 hommes ;

— dans le Var du 6 juillet au 8 août 1985 (Feu de Plan de la Tour) : 335 hommes ;

— dans le Gard du 9 au 12 septembre 1985 (Feu de Grand Combs) : 516 hommes ;

— en Corse enfin les UMS non intégrées de Solenzara, Calvi, Bonifacio sont intervenues à de nombreuses reprises.

• **Bilan des interventions**

Le bilan des interventions des GOLFF exprimé en homme par jour (h/j) de lutte au feu et en kilométrage parcouru s'établit, début octobre 1985, comme suit :

	Golff Languedoc	Golff Provence	Golff Corse	Total
1984 rappel :				
h/j	5 656	1 098	2 266	9 020
Km	372 301	13 921	105 760	491 982
1985				
h/j	3 121,3	23 478,75	4 917,58	31 517,60
Km	150 934	91 802	77 599	327 453

2. — Les sapeurs-pompiers

a) Les effectifs des sapeurs-pompiers

Les effectifs des sapeurs-pompiers professionnels, volontaires et militaires ont évolué comme suit :

Année	1-1-1982	1-1-1983	1-1-1984	1-1-1985
Sapeurs-pompiers professionnels :				
— Officiers et médecins	1 523	1 556	1 652	1 652
— Sous-officiers	3 973	4 320	4 604	4 604
— Gradés et sapeurs	11 242	11 706	12 305	12 305
Total	16 735	17 582	18 561	18 561
Sapeurs-pompiers volontaires :				
— Officiers et médecins	12 509	12 509	12 762	12 762
— Sous-officiers	25 663	25 663	23 834	23 834
— Gradés et sapeurs	168 246	168 246	164 849	164 849
Total	206 418	206 418	201 445	201 445
Sapeurs-pompiers militaires :				
— Brigade des sapeurs-pompiers de Paris	6 565	7 427	6 964	6 989
(+ unités spécialisées et détachées)				
— U.I.S.C. n° 1	462	462	462	462
— U.I.S.C. n° 7	493	498	493	493
— Brigade des marins-pompiers de Marseille	1 338	1 404	1 428	1 428
Total	8 858	9 791	9 347	9 372
Total général	232 014	233 791	229 353	229 378

Sur quatre ans, l'évolution fait apparaître une baisse générale de 2 636 hommes, le total des sapeurs-pompiers passant de 232 014 à 229 378.

Cette diminution est imputable principalement aux sapeurs-pompiers volontaires dont le nombre passe de 206 418 à 201 445, soit une baisse de 4 973 hommes. Cette baisse s'explique principalement par l'abaissement de 60 ans à 55 ans de la limite d'âge des sapeurs-pompiers prévue par le décret n° 80-209 du 10 mars 1980 et qui est effective depuis le 1^{er} janvier 1983.

Elle n'est pas compensée par l'augmentation du nombre des sapeurs-pompiers professionnels (+ 1 826) et des sapeurs-pompiers

militaires (+ 514). Encore pour ces deux catégories faut-il constater qu'après une augmentation intervenue en 1982 les effectifs stagnent depuis deux ans (1).

b) *Bilan des mesures prises en faveur des sapeurs-pompiers*

1. — *Les sapeurs-pompiers professionnels*

• **La réforme du statut des sapeurs-pompiers professionnels**

— L'article 117 de la loi du 26 janvier 1984 relative au statut de la fonction publique territoriale a prévu qu'un décret en Conseil d'État 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. Il prévoit toutefois que ces règles statutaires pourront déroger aux dispositions relatives au statut des fonctionnaires territoriaux qui ne répondaient pas au caractère spécifique des corps de sapeurs-pompiers et des missions dévolues à ces données.

— Par ailleurs, l'article 51 de la loi du 12 juillet 1984 complétant la loi du 26 janvier 1984 prévoit que l'organisation générale des services d'incendie et de secours communaux, intercommunaux et départementaux est fixée par décret en Conseil d'État.

Dans le cadre de ces dispositions, six projets de décrets ont été établis :

— décret relatif à l'organisation générale des services d'incendie et de secours ;

— décret portant dispositions communes à l'ensemble des corps de sapeurs-pompiers professionnels ;

— décret portant statut des sapeurs-pompiers professionnels non officiers ;

— décret portant statut des lieutenants professionnels de sapeurs-pompiers ;

— décret portant statut des capitaines et officiers supérieurs de sapeurs-pompiers professionnels.

(1) Le nombre de sapeurs-pompiers professionnels a presque triplé de 1970 à 1983 passant de 6 370 au 1^{er} octobre 1970 à 18 561 au 1^{er} janvier 1984.

Ces projets de décrets qui semblent globalement aggraver le statut des sapeurs-pompiers (en matière d'accès aux grades supérieurs en particulier) ont été présentés en 1985 aux associations d'élus et aux représentants des organisations syndicales et de la profession dont les observations ne paraissent pas avoir été prises en considération.

Les associations d'élus locaux, pour leur part, ont demandé à ce que la réforme du statut soit liée au règlement du problème du nombre de périodes que doivent accomplir par an les sapeurs-pompiers professionnels.

Les projets devraient être soumis à l'avis du Conseil supérieur de la Fonction publique territoriale le 28 novembre 1985 (1) puis du Conseil d'État à la fin de 1985 et devraient être publiés au début de l'année 1986 à supposer que ces instances ne rejettent pas les projets de décret.

- **La formation professionnelle des sapeurs-pompiers**

C'est en 1979 qu'a été créée l'École Nationale Supérieure de Sapeurs-pompiers de Nainville-les-Roches.

Les conditions de la formation des officiers de sapeurs-pompiers à l'École Nationale Supérieure de Sapeurs-pompiers de Nainville-les-Roches ont été améliorées par la mise en place d'un stage « méthode de commandement ».

Le Gouvernement a annoncé qu'une action du même type sera menée auprès des centres régionaux de formation pour les autres catégories de personnels sapeurs-pompiers formés dans les écoles interrégionales ou les centres interdépartementaux ou départementaux de formation des sapeurs-pompiers professionnels.

Un décret en projet permettra également la création d'unités de valeur d'enseignement pour l'ensemble des disciplines spécialisées (feux de forêts, sauvetage-déblaiement, plongée, risques radiologiques et chimiques).

- **Application de l'article 125 de la loi de finances pour 1984 : bonifications d'ancienneté pour les sapeurs-pompiers professionnels. Protection sociale et régime de retraite.**

— Cet article a eu pour objet en premier lieu d'améliorer le régime des pensions des ayants-droit des sapeurs-pompiers cités à titre posthume à l'Ordre de la Nation. Le décret n° 85-576 du 3 juin 1985 a été pris pour l'application de ces dispositions à l'ensemble des sapeurs-pompiers.

(1) Le Conseil supérieur a décidé de renvoyer l'examen de ces projets au 18 décembre 1985.

— En outre, il prévoit que 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 Conseil Supérieur de la Fonction Publique, au cours de sa séance des 27 et 28 février 1985 a rejeté le projet de décret qui prévoyait le montant de la cotisation supplémentaire mise à la charge des sapeurs-pompiers professionnels.

Il a refusé en particulier le principe d'une augmentation progressive de 2 à 8 % du taux de participation supplémentaire imposé aux sapeurs-pompiers et qui aurait constitué une charge excessive pour ces derniers. Une étude serait en cours au niveau gouvernemental en vue de déterminer si une modification peut être apportée à la loi, en vue de retenir le principe d'un partage de la cotisation supplémentaire entre les sapeurs-pompiers professionnels et les collectivités territoriales qui les emploient. La solution envisagée consisterait à relever de 16 % à 17 % du traitement brut la proportion de l'indemnité de feu pour compenser partiellement l'institution de la cotisation supplémentaire qui serait fixée à 2 %.

En conclusion, force est de constater, qu'en dehors du régime des pensions des ayants-droit des sapeurs-pompiers cités à titre posthume, aucune des mesures réglementaires d'application des réformes votées à la fin de 1983 et au début de 1984 en faveur des sapeurs-pompiers professionnels n'a encore été publiée et que les projets de textes ne répondent pas aux revendications de la profession ni aux souhaits des associations d'élus.

Le climat social s'est considérablement dégradé dans la profession, comme en témoignent par exemple, les graves incidents qui ont conduit en octobre dernier à la dissolution du corps de sapeurs-pompiers de Lorient.

2. — Les sapeurs-pompiers volontaires

• Protection sociale des sapeurs-pompiers volontaires

Le décret n° 85-327 du 12 mars 1985 portant modifications de certaines dispositions du code des communes relatives au statut des sapeurs-pompiers professionnels a prévu des dispositions relatives à la

protection sociale de sapeurs-pompiers volontaires ; elles permettent d'éviter la suspension de l'affiliation des salariés aux caisses d'assurance-maladie pendant la période d'interruption du travail, tout en allégeant les charges des collectivités territoriales qui peuvent ainsi compléter le régime minimal d'indemnisation mis en place.

- **Extension aux sapeurs-pompiers volontaires de la législation sur les emplois réservés**

Un avant-projet de loi a été préparé par le Secrétaire d'État auprès du Ministre de la Défense chargé des anciens combattants et victimes de guerre.

Cet avant-projet prévoit d'accorder le bénéfice des emplois réservés aux sapeurs-pompiers non professionnels atteints de blessures ou de maladies contractées en service commandé, et aux conjoints des militaires et des sapeurs-pompiers non professionnels décédés des suites de maladies contractées ou de blessures reçues en service commandé.

La rédaction définitive de ce projet doit faire l'objet d'un examen entre les ministères concernés en vue d'harmoniser ces nouvelles dispositions avec l'ensemble de la législation existante dans ce domaine.

DEUXIÈME PARTIE

LA DÉFENSE CIVILE

La politique de défense civile est l'exemple même de l'abîme qui peut exister entre des déclarations d'intention et les réalisations concrètes. A l'heure actuelle, personne ne conteste officiellement le bien-fondé de la protection civile comme élément essentiel de la crédibilité de la dissuasion nucléaire.

Or, comme l'a souligné votre rapporteur dans les avis qu'il a présentés ces dernières années, tant au plan de la législation que des structures administratives ou de l'effort budgétaire, la défense civile demeure pour l'essentiel une coquille vide, le bilan des actions menées dans ce domaine étant des plus modeste.

De surcroît au cours de la législature qui s'achève les crédits du programme civil de défense ont stagné en terme d'autorisations de programme et ont même diminué régulièrement en terme de crédits de paiement.

Quant aux crédits de l'effort civil de défense ils ont enregistré une baisse considérable que ce soit en terme d'autorisations de programme ou en terme de crédits de paiement.

I. — DES CRÉDITS DIFFICILES A APPRÉHENDER

Dans une réponse à une question écrite posée par un sénateur (J.O. Débats Sénat 7 mars 1985 réponse à la question n° 21082), le Ministre de l'Intérieur et de la Décentralisation a mentionné comme direction d'action du Gouvernement en matière de défense civile « l'établissement d'une évaluation précise de la dépense publique en matière de défense civile ».

C'est reconnaître que l'appréhension actuelle des efforts budgétaires consentis en faveur de la défense civile est actuellement des plus complexes comme l'a d'ailleurs souligné votre rapporteur dans ses avis des années précédentes.

Trois notions budgétaires se superposent en effet :

1. — Les crédits de la sécurité civile

Ces crédits qui figurent dans le budget du Ministère de l'Intérieur et de la Décentralisation ont été examinés dans la première partie du présent avis.

2. — Le programme civil de défense

Les crédits du programme civil de défense sont constitués par le chapitre 57-02 du fascicule budgétaire du Secrétariat général de la Défense nationale ainsi que par les crédits inscrits au sein du fascicule budgétaire du Ministère de la Défense. Ces crédits sont redistribués par le S.G.D.N. aux différents ministères afin de financer la réalisation de certains programmes de défense civile.

On trouvera en annexe au présent avis la liste des principales opérations de programme civil financées en 1985 et 1986.

Les crédits du programme civil de défense ne cessent de diminuer ces dernières années comme le montre le tableau ci-après :

PROGRAMME CIVIL DE DÉFENSE

(en milliers de francs)

	Autorisations de programme				Crédits de paiement			
	1983	1984	1985	1986	1983	1984	1985	1986
Crédits inscrits au sein du fascicule du Ministère de la Défense	72 000	72 000	85 350	85 350	81 500	81 500	73 350	73 350
Crédits inscrits au sein du fascicule du S.G.D.N. (chapitre 57-02)	26 325	21 834	19 650	16 302	24 010	20 808	16 453	16 245
Total	98 325	93 834	105 000	101 652	105 510	102 308	89 803	89 595

Les crédits de paiement du programme civil de défense ont ainsi diminué de 3 % dans la loi de finances pour 1985 et de 0,23 % dans le projet de loi de finances pour 1986.

Au total, de 1983 à 1986, les crédits de paiement sont ramenés de 105,510 millions de francs à 89,595 millions de francs, ce qui représente une diminution de plus de 15 % en francs courants. En francs

constants, la chute est évidemment encore plus considérable. Les autorisations de programmes diminuent également dans le projet de loi de finances pour 1986 de 3,20 % par rapport à 1985.

Il semble qu'en 1985 aucun crédit n'ait encore été transféré du Secrétariat général de la Défense nationale au Ministère de l'Intérieur.

3. — *L'effort civil de défense*

Les crédits représentant « l'effort civil de défense » sont 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.

En application de l'article 95 de la loi n° 80-30 du 18 janvier 1980 portant loi de finances pour 1980, ces crédits sont récapitulés dans un état (état E) du fascicule budgétaire du Secrétariat Général de la Défense Nationale.

Pour l'année 1986 ces crédits représentent un montant de 990,79 millions de francs en autorisation de programmes et de 3,182 milliards de francs en crédits de paiements contre 1,131 milliards de francs (autorisations de programmes) et 3,25 milliards de francs (crédits de paiements) en 1985.

Ces crédits sont donc à nouveau en baisse en 1986 : de 12,53 % pour les autorisations de programmes et de 2,09 % pour les crédits de paiements. En 1985, la baisse par rapport à 1984 avait été de 25,61 % pour les autorisations de programmes et de 7,15 % pour les crédits de paiement.

(En millions de F)

	1984	1985	1986
Autorisations de programme.....	1 521,64	1 131,26	990,79
Crédits de paiement	3 500,92	3 250,51	3 182,22

En deux ans, la chute est donc de 35 % pour les autorisations de programme et de 10 % en crédits de paiement.

Comme l'année précédente, le Ministère de l'Intérieur, le Ministère des Relations extérieures, le Ministère des Postes et Télécommunications et le Secrétariat d'Etat aux DOM-TOM représentent à eux quatre 93 % de l'effort civil de défense (en termes de crédits de paiement).

En réalité, comme l'a montré à plusieurs reprises votre rapporteur, la signification de cette totalisation budgétaire est considérablement altérée par le caractère fantaisiste avec lequel certains ministères apprécient leur effort civil de défense. C'est ainsi, pour reprendre l'exemple déjà présenté par votre rapporteur l'an dernier, que l'effort que le Ministère des P.T.T. a estimé consacrer à sa défense s'est élevé à 35,907 milliards de francs en 1981, à 252,82 millions de francs en 1982, à 260,90 millions de francs en 1983, à 1,637 milliard de francs en 1984, à 1,274 milliard de francs en 1985 et à 1,115 milliard de francs en 1986. Ces variations considérables d'une année sur l'autre témoignent du caractère très approximatif de l'état retraçant l'effort de défense des administrations civiles.

• **L'élaboration d'un concept budgétaire et comptable de défense civile**

Comme l'a reconnu lui-même le Ministère de l'Intérieur et de la Décentralisation, la politique nationale de défense civile ne peut actuellement faire l'objet d'une programmation rigoureuse de l'action publique, faute d'une connaissance claire de l'ensemble des ressources financières que les administrations publiques d'État, les collectivités publiques, les entreprises et les ménages affectent à la préparation et à la mise en œuvre de cette forme de défense.

Pour remédier à cette situation, des travaux sont en cours dans le cadre de la Commission permanente de défense civile pour élaborer un concept budgétaire et comptable de défense civile propre à fournir une base rigoureuse de programmation de l'action de l'État et à sa contractualisation éventuelle avec les collectivités territoriales ou d'autres agents.

Dans une première étape, il est envisagé d'établir la base budgétaire complète de l'effort consenti par l'ensemble des départements ministériels pour la préparation et la mise en œuvre de chacune des cinq missions définies à l'article 1^{er} du décret 65-28 du 13 janvier 1965.

Cette base budgétaire pourrait permettre de prendre en compte, dans la préparation de la loi de finances de 1987, la programmation des efforts à entreprendre en matière de défense civile.

Dans deux autres étapes, il s'agira d'identifier :

— les emplois des ressources des collectivités territoriales concourant à l'exécution de missions constitutives de la défense civile ;

— les actions mesurables en termes financiers des autres agents afin d'établir un compte général de dépense nationale en matière de défense civile.

II. — LES ORIENTATIONS DE LA POLITIQUE DE PROTECTION CIVILE

A. — Le rôle du Parlement dans l'élaboration d'une doctrine de la protection civile

C'est en 1980 le rapport d'information fait au nom de la Commission des Finances du Sénat sur le niveau de protection de la population civile française en temps de crise par MM. Raymond Marcellin et Edouard Bonnefous qui a mis en évidence le fait que les populations civiles françaises ne bénéficieront en cas de conflit d'aucune protection efficace.

Dénonçant la faiblesse des crédits budgétaires consacrés aux actions civiles de défense (0,38 % du budget militaire en 1980) et la modestie des réalisations, le rapport d'information proposait le lancement d'un programme d'urgence basé sur les orientations suivantes :

- la réanimation de la défense civile ;
- l'information des citoyens ;
- l'achèvement du réseau d'alerte ;
- la réalisation d'un programme d'abris ;
- le renforcement du secrétariat général de la Défense nationale ;
- une action complémentaire dans le domaine de la défense économique, en particulier en matière de transmission, d'alimentation et de stockage ;
- l'élaboration d'une loi de programme de cinq ans concrétisant, sur le plan budgétaire, le programme proposé.

Depuis lors, les travaux du Haut Comité français de défense civile (1) présidé par M. Maurice Schumann, qui regroupe quatre cents élus de toutes tendances politiques ont permis d'approfondir les réflexions

(1) Le Haut Comité ne bénéficie que d'une modeste subvention de 500 000 Francs par an.

dans le domaine de la protection civile. Le Haut Comité a proposé notamment la création d'un secrétariat d'État auprès du Premier Ministre chargé de la défense civile. Votre rapporteur a présenté en détail dans son avis sur le projet de loi de finances pour 1985 les propositions du Haut Comité français pour la Défense civile.

Un autre rapport parlementaire d'information présenté par Mme Florence d'Harcourt, Député, le 30 mai 1984 aboutit à des conclusions voisines de celles du rapport de MM. Marcellin et Bonnefous.

B. — La doctrine affichée par le gouvernement en matière de défense civile

1. — *Les déclarations officielles*

Depuis 1981, les déclarations officielles s'affirment favorables à une véritable politique de défense civile.

M. Pierre Mauroy, Premier Ministre, déclarait dès septembre 1981 devant l'Institut des Hautes Études de Défense Nationale : « il est indispensable de concevoir une organisation de grande ampleur chargée de former la population aux mesures préventives et curatives qui amoindrissent considérablement les pertes en cas d'attaque nucléaire ». Il ajoutait : « en dehors du fait qu'une telle organisation augmenterait notre dissuasion en affichant une très réelle prise en compte du risque nucléaire encouru par les populations, elle trouverait son utilité en participant à la lutte contre les calamités naturelles. »

En novembre 1983, le Président de la République déclarait pour sa part, lors d'un entretien télévisé. « 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 ».

Le 17 septembre 1984, dans une allocution devant l'Institut des Hautes Études de Défense Nationale, M. Laurent Fabius, nouveau Premier Ministre semblait présenter toutefois une conception plus restrictive de la défense civile en déclarant : « notre objectif n'est pas de consacrer tous nos efforts à une protection massive des populations de façon identique à celle des pays qui ne disposent pas de la dissuasion nucléaire, mais de rassembler les Français pour qu'ils participent activement à la préparation de leur propre défense ».

Toutefois, un an plus tard le 13 septembre 1985, dans la même enceinte, il précisait : « c'est dire aussi l'importance de la défense civile qui permet de lutter contre toutes les formes de menaces et de déstabilisation. Le Ministre de l'Intérieur et de la Décentralisation, avec la collaboration des autres ministres et notamment celui de la Défense, ont progressé dans l'élaboration d'une politique active à cet égard. Les responsabilités locales vont s'accroître dans ce domaine, permettant aux populations concernées d'être de plus en plus associées aux différents plans de protection ».

2. — *La directive du Premier Ministre du 15 octobre 1982*

La politique de protection des populations a été définie officiellement par la directive du Premier Ministre en date du 15 octobre 1982.

Le Ministre de l'Intérieur et de la Décentralisation est chargé de préparer et de coordonner la mise en œuvre progressive de ces dispositions conformément aux termes de l'article 17 de l'ordonnance n° 59-147 du 7 janvier 1959 sur l'organisation générale de la défense. Celles-ci portent à la fois sur :

- les mesures de précaution à développer ;
- les normes de sécurité à imposer dans certaines constructions neuves.

Les mesures de précaution concernent :

- l'extension, la modernisation et le durcissement du réseau d'alerte,
- la préparation des plans de desserrement des populations résidant à proximité d'installations susceptibles de constituer des cibles ;
- l'établissement de plans de circulation pour canaliser les déplacements des populations civiles et protéger les itinéraires des armées ;
- la mise en place de moyens de secours, d'hébergement et de soins pour faire face à toutes les situations du temps de paix, de crise ou de guerre ;
- le recensement des capacités d'abris existantes et leurs possibilités d'aménagement.

Les normes de sécurité portent sur :

- la définition de normes de sécurité pour la construction et l'aménagement d'abris anti-souffle et d'abris anti-retombées renforcés ;

— l'application des normes de sécurité :

- dans les villes de plus de 50 000 habitants, toutes les constructions publiques ou privées neuves et devant abriter cent personnes ou plus seront équipées d'abris anti-souffle,
- dans les villes de 10 000 à 50 000 habitants, toutes les constructions publiques ou privées neuves et devant abriter cent personnes ou plus seront équipées d'abris anti-retombées renforcés,
- les agglomérations ne présentant pas d'intérêt stratégique pourront ne pas être soumises à ces deux obligations ;
- le coût supplémentaire des constructions neuves équipées d'abris anti-retombées renforcés ne devra pas dépasser 3 % du prix des mêmes constructions réalisées sans abris ; il ne devra pas dépasser 5 % pour celles qui comporteront des abris anti-souffle.

3. — *Vers une réorganisation des services de défense civile ?*

Ce n'est qu'en mars 1985 que la commission permanente de défense civile a été réunie sous l'autorité du Ministère de l'Intérieur et de la Décentralisation pour organiser la défense civile de manière plus claire et plus efficace sans remettre toutefois en cause les dispositions juridiques fondamentales en ce domaine, à savoir l'article 17 de l'ordonnance du 7 janvier 1959 portant organisation générale de la défense qui investit le ministre de l'intérieur d'un rôle interministériel en matière de défense civile et l'article 1^{er} du décret 65-28 du 13 janvier 1965 relatif à l'organisation de la défense civile qui définit le concept de la défense civile en cinq missions :

- « Pourvoir à la sécurité des pouvoirs publics et des administrations publiques ;
- Assurer, en matière d'ordre public, la sécurité générale du territoire ;
- Protéger les organismes, installations ou moyens civils qui conditionnent le maintien des activités indispensables à la défense et à la vie des populations ;
- Prendre, en matière de protection civile, les mesures de prévention et de secours que requiert en toutes circonstances la sauvegarde des populations ;
- Entretien et affermir la volonté de résistance des populations aux effets des agressions ».

La Commission permanente de défense civile a mis au point quatre groupes de travail : « ordre public », « doctrine et moyens », « protection des populations » et « information ».

Selon les déclarations de M. Georges Lemoine, Secrétaire d'État auprès du Ministre de l'Intérieur, devant l'Assemblée nationale le 28 juin 1985, « la commission permanente de défense civile a été réunie, pour la première fois depuis le 1^{er} février 1966, le 5 mars dernier. Elle se réunira deux nouvelles fois avant l'automne pour examiner les conclusions et les propositions des groupes de travail dont elle avait approuvé les mandats au cours de sa réunion du mois de mars.

« Les décisions prises à la suite de cet examen d'ensemble, ou envisagées après un examen complémentaire seront portées à la connaissance de l'Assemblée nationale et du Sénat à l'occasion du débat budgétaire.

« Elles devraient se traduire, dans les plus brefs délais, par une amélioration de l'organisation de la défense civile et par la définition d'un programme prioritaire d'action incluant notamment les dispositions destinées à améliorer la protection des populations contre les risques nucléaire, bactériologiques et chimiques. »

Le 2 octobre 1985, l'ancienne direction de la sécurité civile du Ministère de l'Intérieur et de la Décentralisation a été remplacée par une nouvelle direction de la défense et de la sécurité civile. Par cette nouvelle appellation, le Ministre de l'Intérieur a sans doute souhaité montrer l'importance qu'il attache désormais aux missions de défense civile qui lui sont dévolues.

Devant l'Assemblée Nationale, le 13 novembre 1985, le Ministère de l'Intérieur et de la Décentralisation a également annoncé qu'il avait étudié la création de services interministériels des affaires civiles et économiques de défense et de la protection civiles. Ces services implantés dans 74 départements métropolitains non chefs-lieux de régions, ainsi qu'au siège des 26 régions, seraient éventuellement renforcés de fonctionnaires détachés.

Il apparaît à ce sujet à votre Commission des Lois que dans le cadre de la décentralisation une nouvelle définition des compétences respectives de l'Etat et des collectivités locales dans le domaine de la défense civile s'impose.

*

* *

Eu égard à cet ensemble de déclarations, les réalisations concrètes effectuées par le Gouvernement depuis cinq ans apparaissent comme très modestes voire dérisoires.

III. — LE BILAN DES ACTIONS MENÉES EN MATIÈRE DE DÉFENSE CIVILE

Votre rapporteur écrivait l'an dernier dans son avis :

« 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 ».

Ce constat pessimiste doit malheureusement être renouvelé pour l'année 1985 et suffit à résumer le bilan de la législature qui s'achève, en ce domaine.

A. — Le recensement des abris

Prescrit par une directive du Premier Ministre du 18 mars 1964, le recensement des abris n'a commencé réellement qu'en 1983 après une première tentative en 1979.

Selon les renseignements fournis à votre rapporteur le recensement des locaux pouvant servir d'abris est terminé dans les départements de Haute-Loire, d'Ille-et-Vilaine et de Seine-Maritime.

La surface d'abris utilisable est de :

- 580 488 m² en Haute-Loire soit 2,90 m²/habitant
- 1 173 449 m² en Ille-et-Vilaine soit 1,67 m²/habitant
- 1 044 598 m² en Seine-Maritime soit 0,87 m²/habitant.

Les informations recueillies sont en cours de saisie informatique dans le Bas-Rhin, le Gard, le Morbihan et l'Orne. La Mayenne a débuté l'opération le 1^{er} septembre 1985. Enfin, le Commissaire de la République de la Loire a fait procéder au recensement de trois communes tests avant d'étendre l'opération sur l'ensemble du département.

Le coût de l'opération de recensement s'élèverait à 13 374 155 F pour ces neuf départements, soit une moyenne de 1 486 017 F par département.

L'opération doit être étendue progressivement à l'ensemble du territoire. Il est prévu, dans le cadre d'une troisième tranche (1985-1986) de recenser un département (Haut-Rhin) et trois régions (Picardie, Lorraine, Champagne-Ardenne). On devrait donc atteindre à la fin de l'année 1986, un total de 21 départements recensés.

Il a été demandé au titre du budget 1986 les crédits nécessaires pour étendre le recensement des locaux pouvant servir d'abris dans vingt départements, ce qui porterait à quarante-et-un le nombre de départements recensés. Au rythme actuel le recensement ne sera terminé qu'au cours de la prochaine décennie.

Il va sans dire que le recensement des abris potentiels n'est qu'une étape préliminaire car encore faudrait-il ensuite prévoir l'aménagement de ces abris potentiels. Or dans ce domaine aucun programme n'est seulement envisagé au niveau gouvernemental.

Afin d'inciter les collectivités et les particuliers, propriétaires ou locataires de locaux recensés, à aménager les capacités d'abris existantes, il est prévu uniquement dans le prolongement du recensement, de mettre en œuvre deux mesures dont on appréciera l'ampleur :

— publication d'une brochure sur « l'utilisation des sous-sols existants à usage d'abris anti-retombées » par le Ministère de l'Urbanisme, du Logement et des Transports, en collaboration avec le Ministère de l'Intérieur et de la Décentralisation.

L'avant-projet de cette documentation serait en cours d'impression !

— Opérations-pilotes consistant en l'aménagement de sous-sols existants dans les départements recensés du Bas-Rhin et de la Seine-Maritime et à l'Institut National d'Études de la Sécurité Civile à Nainville-les-Roches.

Comme le rappelle M. Michel Maurice-Bokanowski dans son récent ouvrage « Avant la bombe, la défense civile nucléaire » il n'existe actuellement en France que quatre abris pour 55 millions de Français : « A l'Élysée (le fameux Jupiter), au ministère de la Défense nationale, à Taverny pour le commandement général, à Metz, au fort de Guise et, officieusement, Place du Colonel Fabien, siège du Parti

communiste français. Pour ceux qui n'ont pas la chance d'appartenir au haut commandement militaire ou au bureau politique du PC, il reste le seul abri anti-atomique de Paris, situé sous le marché Saint-Honoré. Encore faudrait-il retrouver la clé de ce vaste placard à balais !... »

B. — Les systèmes d'alerte

1. — *Le programme STAR*

Le Système Téléphonique d'Alerte aux Risques (STAR) a été conçu essentiellement pour donner l'alerte en cas de retombées radioactives consécutives à une explosion nucléaire. Ce réseau, qui permet de contacter les maires n'a fait l'objet que de prototypes. Financé sur des crédits de défense, un prototype a été installé dans le département du Gard début 1984, expérimentation axée plus particulièrement sur le risque « crues ».

Un deuxième prototype, financé sur les crédits de défense, devait être commandé avant la fin de l'année. Il disposera, en particulier, d'un système automatisé permettant, dans de courts délais, l'établissement des listes d'alerte ; ce système est en effet indispensable dans les cas où les zones de risques dépendent des conditions météorologiques du moment (risques technologiques et retombées radioactives). Il sera installé dans le département de l'Isère ou de la Haute-Garonne.

La réalisation de la série n'a pas été retenue dans le cadre du programme civil de défense en raison de l'absence de protection contre l'impulsion électro-magnétique du réseau téléphonique public sur lequel repose le fonctionnement du STAR.

2. — *Le programme SPARR*

Un Système de Prévision Automatisée de Retombées Radioactives (SPARR) a été mis au point et fonctionnerait en permanence opérationnelle depuis quatre ans au niveau national. Des ensembles ont été installés cette année dans chacune des zones de défense et au Centre interrégional de Coordination Opérationnelle (CIRCOSC) près de Marseille. Au total, sept SPARR seulement existent pour l'ensemble de la France !

L'optimisation du logiciel, tenant compte des études scientifiques les plus récentes dans ce domaine, a été lancée en début d'année. Le logiciel SPARR 2 devait être mise en place en mars 1986.

3. — *Le programme ARA*

Le réseau d'Alerte à la Radioactivité Atmosphérique (ARA) permet le contrôle de la radioactivité après une retombée radioactive. Il est complété par 600 équipes mobiles de détection composées de sapeurs-pompier.

Il a été créé dans les années 1950 et comporte 2 400 équipements fixes situés principalement dans les gendarmeries et aussi dans les Centres de Secours des sapeurs-pompier.

1 200 postes ont été rénovés au cours des années 1970 avec des appareils de deuxième génération (Transistors).

La rénovation de la deuxième moitié du réseau a débuté en 1981 avec des appareils de troisième génération (circuits intégrés) et sera terminée fin 1986.

Cependant, il est prévu de lancer prochainement sur les budgets 1985 et 1986 l'étude des appareils de la quatrième génération (microprocesseurs et télémessure) permettant la centralisation des informations dans les Sections Nucléaires Départementales.

*
* * *

Quand on sait le rôle primordial que joue l'alerte en cas de conflit nucléaire, on ne peut qu'être inquiet de la faiblesse et du caractère partiel des réseaux d'alerte existant.

C. — **La protection contre les risques bactériologiques et chimiques**

En matière de lutte contre les agressifs bactériologiques et chimiques, le recensement de l'ensemble des laboratoires des collectivités locales ou de l'État qui sont susceptibles de détecter une pollution de l'air, de l'eau ou des aliments n'est toujours pas achevé.

La direction de la sécurité civile a mis en place en septembre 1984 le groupe central de prévention contre les agressifs chimiques qui, dans le prolongement du plan Orsectox du temps de paix, préconise l'informatisation des connaissances toxicologiques et la création à titre expérimental d'un S.A.M.U. chimie et d'une unité mobile d'intervention chimique dès 1985. Pour cela, une convention d'étude a été signée avec l'association A.S.I.T.E.S.T. du centre anti-poisons de l'hôpital Fernand-Widal à Paris. Son but est de constituer un fichier des substances toxicologiques et plus particulièrement des agressifs chimiques concernant la protection civile. Ce fichier sera également complété par un inventaire des experts et des laboratoires d'analyse.

*
* * *

En définitive la défense civile semble bien faire partie de cette catégorie d'actions dans lesquelles, depuis quatre ans, le Gouvernement se livre à de tonitruantes déclarations tout en ne faisant strictement rien.

Un recensement extrêmement lent des lieux considérés comme moins exposés que d'autres et la mise en place de systèmes d'alerte qui seront détruits à la première action hostile, ne constituent pas une politique de défense civile et le palliatif de l'édition d'une brochure d'information pas davantage.

*
* * *

A l'issue de cet examen, votre Commission des Lois a pris acte de la légère augmentation des crédits des services chargés de la sécurité civile. Elle a constaté toutefois avec regret que cette augmentation ne suffisait pas à effacer la diminution brutale des dépenses en capital enregistrées ces dernières années, le montant des autorisations de programme comme des crédits de paiement prévu pour 1986 étant encore sensiblement inférieur, en francs courants, à celui de l'année 1982, ce qui se traduit en francs constants par une chute considérable pour les cinq dernières années.

Elle a également regretté l'ampleur du décalage persistant entre les besoins et les réalisations dans le domaine de la défense civile dont les crédits, quel que soit l'agrégat budgétaire utilisé pour les apprécier, sont une nouvelle fois en diminution sensible par rapport à l'année précédente.

Pour ces raisons elle 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 1986.

ANNEXE 1

MINISTÈRES ATTRIBUTAIRES DU PROGRAMME CIVIL DE DÉFENSE

(Source : Rapport de M. Michel COINTAT-AN n° 2987-7 en législature.

(En millions de francs.)

Ministères	A.P. en 1985	A.P. en 1986	Variations 1985-1986 (pourcentage)
S.G.D.N.	13,500	13,000	- 4
Économie, Finances et Budget	0,180	0,510	+ 183
Défense	31,720	19,670	- 38
Intérieur et Décentralisation	42,250	47,219	+ 11
Agriculture	0,150	0,800	+ 433
Redéploiement industriel et Commerce extérieur	1,894	3,043	+ 61
Recherche et Technologie	0,372		
Urbanisme et Logement	6,400	5,850	- 9
Transports	0,400	1,000	+ 150
P.T.T.		3,000	
Techniques de la communication (S.J.T.I)	2,754	1,350	- 51
D.O.M.-T.O.M.	1,880	2,010	+ 7
Santé	3,000	3,900	+ 30
Prévention des risques naturels et techno- logiques majeurs	0,500		
Mer		0,300	
Total	105,000	101,652	- 3,19

ANNEXE 2

OPÉRATIONS DU PROGRAMME CIVIL DE DÉFENSE

(Source : Rapport de M. Michel COINTAT — AN n° 2987 — 7^e législature)

(En millions de francs.)

Opérations 1985	A.P. 1985	A.P. 1986	Opérations 1986
<p><i>Ministère de l'Intérieur et de la Décentralisation :</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - Transmissions (équipements divers). - Sécurité civile : <ul style="list-style-type: none"> ● alerte aérienne (sirènes) ; ● contrôle de la radioactivité (équipement et vêtements de protection) ; ● secours (équipement des U.I.S.C., colonnes mobiles de secours, masques) ; ● mise à l'abri des populations ; ● lutte contre le terrorisme nucléaire. 	41.250	47.219	<p><i>Ministère de l'Intérieur et de la Décentralisation :</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - Transmissions et informatique. - Corps de défense (équipement des U.I.S.C., colonnes mobiles de secours). - Mise à l'abri des populations. - Alerte aérienne (sirènes). - Contrôle de la radioactivité. - Lutte contre le terrorisme nucléaire.
<p><i>Ministère de la Défense :</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - Rénovation d'un centre de transmissions. - Protection de communications (études, équipements). - Rénovation et informatisation dans un P.C. - Liaisons par satellite (Syracuse). 	33.220	19.670	<p><i>Ministère de la Défense :</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - Rénovation de centres de transmission. - Protection des communications - Infrastructure et équipement d'un P.C. - Liaisons par satellite (Syracuse).
<p><i>S.G.D.N. :</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - Création d'un P.C. de crise. - Réseau de transmissions spécialisées. - Travaux de sécurité. 	13.000	13.000	<p><i>S.G.D.N. :</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - Administration générale. - Haut comité de la défense civile.
<p><i>Ministère de l'Economie, des Finances et du Budget :</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - Poursuite de l'équipement du centre opérationnel ministériel. 	0.180	0.510	<p><i>Ministère de l'Economie, des Finances et du Budget :</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - Aménagement du centre opérationnel du ministère.
<p><i>Ministère de l'Agriculture :</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - Enquête sur les besoins en céréales. - Enquêtes sur une incitation à la constitution de stocks alimentaires individuels. 	0.150	0.800	<p><i>Ministère de l'Agriculture :</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - Ajustement des stocks de titres d'alimentation.
<p><i>Ministère du Redéploiement industriel :</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - Titres de répartition des produits pétroliers. - Confection de carnets pour le collage des tickets. 	2.220	3.043	<p><i>Ministère du Redéploiement industriel :</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - Titres de répartition des produits pétroliers. - Confection de carnets pour le collage des tickets. - Plan de répartition des produits pétroliers. - Etudes sur le durcissement à l'I.E.M.
<p><i>Secrétariat d'Etat chargé des Techniques de la communication (S.J.T.I.) :</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - Protection des stations des D.O.M.-T.O.M. 	3.300	1.350	<p><i>Secrétariat d'Etat chargé des Techniques de la communication (S.J.T.I.) :</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - Rénovation du studio radio de Rosny. - Construction de studios de secours dans les D.O.M.-T.O.M.

Opérations 1985	A.P. 1985	A.P. 1986	Opérations 1986
<p><i>Secrétariat d'Etat chargé de la Santé :</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - Equipement des postes de secours mobiles. 	3 000	3 900	<p><i>Secrétariat d'Etat chargé de la Santé :</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - Aménagement d'une salle opérationnelle. - Accroissement de stocks de plasma et d'albumine. - Postes de secours mobiles de conception nouvelle. - Médicaments de guerre. - Expérimentations destinées à tester les moyens de décontamination. - Protection des réseaux d'alimentation en eau potable.
<p><i>Secrétariat d'Etat chargé des D.O.M.-T.O.M. :</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - Equipement en terminaux chiffants. - Protection des installations sensibles. - Appareils de discrétion téléphonique. - Equipement des centres opérationnels de défense. - Appareils de neutralisation d'engins explosifs. 	1 880	2 010	<p><i>Secrétariat d'Etat chargé des D.O.M.-T.O.M. :</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - Protection des installations sensibles. - Liaisons radio. - Neutralisation d'engins explosifs. - Matériels de secours d'urgence. - Matériels de détection sous les décombres.
<p><i>Ministère de l'Urbanisme, du Logement et des Transports :</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - Essais de matériaux. - Laboratoire d'essais (équipements des abris). - Actualisation du plan CERIZ. 	6 800	5 850	<p><i>Ministère de l'Urbanisme, du Logement et des Transports :</i></p> <p>1. <i>Urbanisme et Logement :</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - Informatisation des fichiers du C.E.T.P.B. - Equipement de centres opérationnels. - Equipement d'un laboratoire d'essais. - Essais de matériaux.
		1 000	<p>2. <i>Transports :</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - Étude de l'I.E.M. sur les transports terrestres.
		3 000	<p><i>Ministère des P.T.T. :</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - Protection contre l'I.E.M. de la tour hertzienne (relais radio-TV) de Romainville.
		0 300	<p><i>Secrétariat d'Etat chargé de la Mer :</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - Aménagement d'un centre opérationnel.
Total	105 000	101 652	