

SENAT

PREMIERE SESSION ORDINAIRE DE 1986-1987

Annexe au procès-verbal de la séance du 17 novembre 1986.

AVIS

PRESENTE

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 1987, ADOPTE PAR L'ASSEMBLEE NATIONALE.

TOME III
INTERIEUR
SECURITE CIVILE

Par M. Paul GIROD,

Sénateur.

(1) *Cette commission est composée de : MM. Jacques Larché, président; Félix Ciccolini, Charles de Cuttoli, Paul Girod, Louis Virapoullé, vice-présidents; Germain Authié, René-Georges Laurin, Charles Lederman, Pierre Salvi, secrétaires; MM. Guy Allouche, Alphonse Arzel, Gilbert Baumet, Christian Bonnet, Raymond Bouvier, Michel Charasse, Maurice Charretier, Henri Collette, Raymond Courrière, Etienne Dailly, Michel Darras, Marcel Debarge, Luc Dejoie, Michel Dreyfus-Schmidt, Mme Jacqueline Fraysse-Cazalis, MM. François Giacobbi, Jean-Marie Girault, Jacques Grandon, Paul Graziani, Hubert Haenel, Daniel Hoeffel, Charles Jolibois, Christian de La Malène, Bernard Laurent, Guy Malé, Paul Masson, Hubert Peyou, Albert Ramassamy, Roger Romani, Marcel Rudloff, Michel Rufin, Jacques Thyraud, Jean-Pierre Tizon.*

Voir les numéros :

Assemblée nationale (8^e législ.) : 363 et annexes, 395 (annexes n^{os} 30 et 36), 398 (tome III) , 399 (tome IV) et T.A. 43.

Sénat : 66 et 67 (annexes n^{os} 26 et 32) (1986-1987).

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

SOMMAIRE

| | Pages |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------|
| INTRODUCTION | 5 |
| PREMIERE PARTIE : LA SECURITE CIVILE | 7 |
| I. - LES CREDITS DE LA SECURITE CIVILE | 7 |
| A. - L'évolution globale des crédits de la sécurité civile | 7 |
| 1. - Le total général des crédits | 7 |
| 2. - Les dépenses ordinaires | 7 |
| 3. - Les dépenses en capital | 8 |
| B. - L'évolution sectorielle des crédits de la sécurité civile | 9 |
| - L'article 73 du projet de loi de finances (financement des dépenses de fonctionnement de la brigade de sapeurs-pompiers de Paris)..... | 10 |
| II. - L'ORGANISATION DE LA SECURITE CIVILE | 16 |
| A. - Les structures actuelles de la sécurité civile | 16 |
| B. - Vers une réorganisation des structures de la sécurité civile | 17 |
| 1. - Le projet de loi relatif à la sécurité civile | 17 |
| 2. - La modification des structures au sein du ministère de l'Intérieur | 19 |
| C. - Les réformes prévues en matière de plans de secours..... | 19 |
| 1. - Les plans ORSEC zonaux ou régionaux | 19 |
| 2. - Vers un nouveau plan ORSEC national | 20 |
| D. - Les unités d'intervention de la sécurité civile | 22 |
| III. LA LUTTE CONTRE LES INCENDIES DE FORETS. | 24 |
| A. Un bilan toujours décevant | 24 |
| 1. - Le bilan définitif de l'année 1985 : une année rouge | 24 |
| 2. - Le bilan provisoire de l'année 1986 : une nouvelle année catastrophique | 24 |
| 3. Un coût financier considérable pour la collectivité nationale | 25 |
| B. - Des moyens de lutte contre l'incendie à moderniser..... | 26 |
| 1. - Le groupement aérien de la sécurité civile | 26 |
| a) Les moyens en matériels | 26 |

| | Pages |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| | -- |
| b) Les bases du groupement aérien..... | 28 |
| c) Les effectifs en personnels du groupement aérien..... | 29 |
| 2. - Les systèmes d'alerte et de transmission en matière d'incendies de forêts..... | 31 |
| C. - Des actions de prévention à développer. | 33 |
| 1. La politique de débroussaillage..... | 33 |
| 2. - Le projet de conservatoire de la forêt méditerranéenne..... | 34 |
| 3. L'amélioration du comportement du public..... | 35 |
| 4. - La recherche et la répression des incendiaires..... | 36 |
| a) L'action des bureaux d'études et de centralisation des renseignements sur les incendies de forêts (BECRIF)..... | 36 |
| b) Le renforcement de la répression..... | 36 |
| D. - Les problèmes des personnels. | 38 |
| 1. - Le bilan des interventions des unités d'instruction de la sécurité civile et des unités militaires spécialisées | 38 |
| 2. - Les sapeurs-pompiers | 39 |
| a) Les effectifs des sapeurs-pompiers..... | 39 |
| b) Bilan des mesures prises en faveur des sapeurs-pompiers..... | 39 |
| IV. - LA SECURITE NUCLEAIRE | 44 |
| A. Les mesures techniques de protection | 44 |
| B. - L'organisation administrative de la sûreté nucléaire en France | 46 |
| C. - Les plans de secours | 50 |
| 1. - Les plans ORSEC-RAD | 50 |
| 2. - Les plans particuliers d'intervention (PPI) | 51 |
| D. - Le contrôle de la radioactivité | 52 |
| V. - LA PREVENTION DES RISQUES TECHNOLOGIQUES ET NATURELS MAJEURS. | 54 |
| A. - La protection des populations en matière de risques industriels | 54 |
| 1. - La sûreté des installations | 54 |
| 2. - La planification des opérations de secours | 54 |
| 3. - La mise sur pied de dispositifs opérationnels..... | 55 |
| 4. - L'information préalable du public | 55 |
| B. La protection en matière de risques naturels | 56 |

| | Pages |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| DEUXIEME PARTIE : LA DEFENSE CIVILE | 59 |
| I. - LES DIFFICULTES POUR APPRECIER EXACTEMENT L'ACTION PUBLIQUE EN MATIERE DE DEFENSE CIVILE | 59 |
| A. - Les crédits de la sécurité civile | 60 |
| B. - Le programme civil de défense | 60 |
| C. - L'effort civil de défense | 62 |
| II. - LES PERSPECTIVES DE L'ACTION GOUVERNEMENTALE EN MATIERE DE DEFENSE CIVILE. | 64 |
| III. - LE BILAN DES ACTIONS MENEES DANS LE DOMAINE DE LA DEFENSE CIVILE | 68 |
| A. - Le recensement des abris | 68 |
| B. - Les bureaux de défense | 69 |
| C. Les systèmes d'alerte. | 70 |
| 1. - Les réseaux de sirènes | 70 |
| 2. - Le programme STAR (Système téléphonique d'alerte aux risques)..... | 70 |
| 3. - Le Système de prévision automatisé des retombées radioactives (SPARR) | 71 |
| 4. - Le réseau d'alerte à la radioactivité..... | 71 |
| D. - L'information des populations | 71 |
| IV. - DEFENSE CIVILE ET LUTTE CONTRE LE TERRORISME | 73 |
| CONCLUSION | 74 |
| ANNEXE - Bilan des travaux de la commission permanente de défense civile | 76 |

Mesdames, Messieurs,

Pendant les cinq dernières années, la Commission des Lois a donné un avis défavorable à l'adoption des crédits affectés à la mission de protection civile du budget du ministère de l'Intérieur.

Elle l'a fait pour les raisons suivantes :

- **en matière de sécurité civile**, à cause de la régression en valeur réelle des crédits consacrés à la sécurité civile, de l'affectation de la majorité des crédits de fonctionnement de la sécurité civile à la Brigade des Sapeurs-Pompiers de Paris au détriment des services départementaux d'incendie et de secours, enfin, de la forte régression des crédits d'équipement alors que ni le groupement aérien, ni les moyens d'intervention au sol ne sont suffisants pour prévenir et lutter contre les incendies de forêts ;

- **en matière de défense civile**, en raison du décalage croissant entre les besoins et les réalisations dans le domaine de la défense civile qui n'a fait qu'accentuer le retard de la France par rapport à ses voisins, -un recensement extrêmement lent des abris et la mise en place de systèmes d'alerte inefficaces ne pouvant, en effet, tenir lieu de politique- ; en raison de l'absence de définition d'une doctrine en matière d'organisation de la défense civile ; enfin, à cause de l'absence de concepts budgétaires permettant d'appréhender de manière claire l'effort financier en matière de défense civile.

*

* *

C'est à la lumière de ses propositions et des critiques qu'elle a formulées depuis cinq ans que votre Commission des Lois va examiner le premier budget de la protection civile présenté depuis le changement de Gouvernement, ainsi que les projets de réforme de l'organisation de la sécurité civile annoncés par le Gouvernement.

Elle la fera sans **a priori** et en gardant à l'esprit l'importance que présentent les missions de la sécurité civile et de la défense civile consistant à protéger les populations contre

des phénomènes dommageables, qu'ils soient d'origine humaine ou d'origine naturelle, importance qu'un certain nombre d'accidents survenus en 1986, notamment dans le domaine nucléaire (Tchernobyl) ou technologique (Bâle), ont mis de nouveau en évidence.

*

* *

Compte tenu de ces événements, votre Commission des Lois consacrera cette année certains développements de son avis à la sécurité nucléaire et à la prévention des risques technologiques et naturels majeurs, en plus des sujets relatifs à la prévention et à la lutte des incendies de forêts et à la défense civile qu'elle étudie régulièrement.

PREMIERE PARTIE

LA SECURITE CIVILE

I - LES CREDITS DE LA SECURITE CIVILE

Le projet de loi de finances pour 1987 est marqué par une réduction sensible des dépenses ordinaires et par le redressement des dépenses en capital.

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

1. Le total général des crédits.

. Les crédits de paiements sont réduits de 971,9 millions de francs en 1986 à 799,5 millions de francs en 1987, ce qui représente une diminution de **17,7 %**.

. En revanche, les autorisations de programme augmentent de **15,2 %** en passant de 122 millions de francs en 1986 à 140,6 millions de francs en 1987, ce qui représente l'enveloppe la plus élevée jamais atteinte par les autorisations de programme en matière de sécurité civile.

2. Les dépenses ordinaires.

Elles reviennent de 846,6 millions de francs en 1986 à 666 millions de francs en 1987, soit une forte contraction de **21,3 %**.

Les dépenses du titre III (fonctionnement) sont ramenées de 727 millions de francs à 553,9 millions de francs (**- 23,8 %**). Comme on le verra ci-dessous, cette diminution de 173 millions de francs s'explique pour l'essentiel par une réduction de la

participation de l'Etat aux dépenses de fonctionnement de la brigade de sapeurs-pompiers de Paris, corrélative à la participation nouvelle des départements de la petite couronne au financement de ces dépenses.

Les dépenses du Titre IV (interventions) sont en légère diminution, passant de 119,6 millions de francs en 1986 à 112,1 millions de francs en 1987 (- 6,2 %).

3. Les dépenses en capital.

En revanche, les dépenses en capital sont en hausse que ce soit en terme de crédits de paiements ou d'autorisations de programmes.

. Les crédits de paiements sont relevés de 125,3 millions de francs en 1986 à 133,5 millions de francs en 1987, soit une hausse de 6,5 %.

. Les autorisations de programmes augmentent encore plus fortement puisqu'elles passent de 122 millions de francs en 1986 à 140,6 millions de francs en 1987, soit une augmentation de 15,2 %.

Le tableau ci-dessous retrace l'évolution des crédits depuis 1981.

| En millions de francs. | | | | | | | |
|------------------------------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| | 1981 | 1982 | 1983 | 1984 | 1985 | 1986 | 1987 |
| Depenses ordinaires | 477,7 | 585,2 | 694,5 | 764 | 784 | 846,6 | 666 |
| Depenses en capital : | | | | | | | |
| — crédits de paiement | 65,4 | 176,8 | 108,5 | 83,4 | 69,5 | 125,3 | 133,5 |
| — autorisations de programme | 63,5 | 121,5 | 104,5 | 106 | 83,1 | 122 | 140,6 |
| Total des credits de paiement | 543 | 762 | 814,4 | 848,2 | 853,5 | 971,9 | 799,5 |

Il montre que la baisse des dépenses ordinaires prévues cette année pour la raison rappelée ci-dessus, les ramène en francs courants à un niveau inférieur à celui de 1983 (694,5 millions de francs).

En revanche, les dépenses en capital sont nettement supérieures au montant des années antérieures, à l'exception de l'année 1982, si l'on raisonne en terme de crédits de paiements.

En terme d'autorisations de programmes, le budget de 1987 est le plus élevé jamais atteint en matière de sécurité civile, dépassant même de 15 % le budget de 1982 qui avait été marqué par une forte augmentation.

Comme on le verra en étudiant la répartition sectorielle des crédits, cette situation traduit la priorité accordée aux dépenses d'investissement du groupement aérien.

Globalement, la réduction des dépenses ordinaires due, comme on l'a dit, au transfert partiel aux départements de la région parisienne de la charge du financement de la brigade de sapeurs-pompiers de Paris, est si importante que le total des crédits de paiement est pratiquement ramené à son niveau de 1982 (762 millions de francs).

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

. **Les dépenses de rémunération du personnel** (chapitres 31-30, 31-31 et 31-95 art. 10) augmentent de 5,3 % en passant de 107,3 millions de francs à 112,9 millions de francs. L'augmentation est donc plus faible que les années précédentes (1986 et 1985) où elle était de 10 % en moyenne.

Parmi les mesures nouvelles, est prévue la création de 15 emplois d'ouvriers mécaniciens de piste à Marignane.

. **Les dépenses ordinaires de matériel** (ancien chapitre 34-32, remplacé par l'article 40 du nouveau chapitre 34-96) diminuent de 4 % et passent de 40,4 millions de francs à 38,8 millions de francs.

Un crédit global de 6,8 millions de francs réparti entre les dépenses de personnel et les dépenses de matériel correspond à la prise en charge sur le Titre III des **dépenses de fonctionnement du Centre inter-régional de coordination opérationnelle de la sécurité civile (CIRCOSC)** qui étaient auparavant incluses dans les subventions pour les dépenses de secours et d'incendie (chapitre 41 31).

. **La participation de l'Etat aux dépenses de la brigade de sapeurs- pompiers de Paris** (chapitre 36-51 art. 30) est ramenée de 505,8 millions de francs à 322,6 millions de francs, soit une **forte diminution** de 183 millions de francs (- 36 %). Cette diminution s'explique par la participation nouvelle des départements de la petite couronne au financement des dépenses de fonctionnement de la brigade des sapeurs-pompiers de Paris.

En effet, le financement des dépenses de la brigade des sapeurs- pompiers de Paris, qui concerne la ville de Paris et les départements des Hauts-de-Seine, de Seine-Saint-Denis et du Val-de-Marne, est actuellement dérogoire au droit commun en vigueur pour les services d'incendie des autres départements : l'Etat participe pour Paris à hauteur de 37,5 % et pour la petite couronne à hauteur de 75 % (1).

L'article 73 du projet de loi de finances pour 1987 propose de modifier ce régime à partir du 1er janvier 1987 en alignant l'aide de l'Etat dans les trois départements périphériques sur le dispositif appliqué à Paris.

La contribution de l'Etat relative aux dépenses réalisées dans les trois départements des Hauts-de-Seine, Seine-Saint-Denis et Val-de-Marne sera fixée comme à Paris à 37,5 %. En contrepartie, il sera demandé à ces départements, jusqu'à présent exonérés de tout effort, de participer au financement de la B.S.P.P. à hauteur de 37,5 %. La part des communes de ces départements ainsi que celle de Paris dans le total du financement, soit 25 %, resteront inchangées. L'économie réalisée ainsi pour l'Etat est de 192 millions de francs. La charge pour chaque département de la petite couronne sera en contrepartie d'environ 65 millions de francs, ce qui implique une augmentation des recettes fiscales de 5 % environ.

En considération de l'accroissement brutal des charges fiscales que représentait cette mesure pour les départements concernés, votre Commission des lois a adopté un **amendement** tendant à étaler la charge pour les départements sur une période de trois ans de 1987 à 1989.

. **Les subventions pour les dépenses d'incendies et de secours des autres collectivités locales** (chapitre 41-31 art. 10) passent de 47,5 millions de francs en 1986 à 35,5 millions de francs en 1987, soit une baisse de 12 millions de francs

(1) A titre de comparaison, la subvention de l'Etat au financement des dépenses de fonctionnement du bataillon des Marin-Pompiers de Marseille est de 20 %.

représentant 25,2 %. Elle ramène leur montant à un chiffre inférieur à celui de 1981 (38,1 millions de francs).

En fait, la réduction de ce poste ne s'explique que pour partie (5 millions de francs) par la réduction de la participation de l'Etat aux dépenses d'incendies et de secours. Pour le reste (7 millions de francs), il s'agit d'un transfert budgétaire des dépenses de fonctionnement du CIRCOSC qui, comme on l'a vu sont désormais prises en charge sur le titre III.

. La participation de l'Etat aux dépenses de fonctionnement du bataillon des marins-pompiers de Marseille (chapitre 41-31 article 10) reste stable à 29 millions de francs. Elle représente 80 % de la subvention accordée aux collectivités locales autres que Paris.

. Les dépenses d'investissement de la sécurité civile (chapitre 57-30) progressent de 14,6 % en autorisations de programme et de 11,3 % en crédits de paiements par rapport à 1986, année qui était en hausse de 41,8 % (autorisations de programme) et de 91 % (crédits de paiements) par rapport à 1985.

L'augmentation prévue en 1987 bénéficie essentiellement au groupement aérien dont les dépenses passent de 109,5 millions de francs à 124 millions de francs en autorisations de programmes (+ 14,1 %) et de 99,5 millions de francs à 121,5 millions de francs en crédits de paiements (+ 22,1 %).

Les mesures nouvelles sont destinées à assurer le financement de l'acquisition de trois avions bombardiers d'eau GRUMANN-TRACKER en remplacement d'un CANADAIR détruit en 1983 (1) et à financer l'acquisition de deux hélicoptères DAUPHIN en remplacement de deux hélicoptères ALOUETTE accidentés en 1984 et 1986 (17 millions de francs).

Une mesure de 4 millions de francs est par ailleurs prévue pour la réinstallation du centre de déminage de Toulon qui avait été détruit lors d'une explosion en 1985.

. Les dépenses d'informatique, de bureautique et de télématique (chapitre 57-60 article 52) représentent 3 millions de francs en autorisations de programmes et de un million de francs en crédits de paiements. Elles sont destinées à la poursuite du programme d'informatisation des services interministériels de défense civile.

(1) En effet, contrairement à ce qui est indiqué dans le "bleu" du ministère de l'intérieur, ce sont trois avions légers Grumman-Tracker qui seront acquis en 1987 et non pas un bombardier d'eau Fokker 27.

. Enfin, en matière de **subventions d'équipements destinés à financer les installations immobilières des sapeurs-pompiers** (chapitre 67-50), comme on le sait, les crédits correspondants ont été globalisés depuis 1985 au sein de la dotation globale d'équipement. De ce fait, ce chapitre n'accueille plus que des crédits de paiements nécessaires à l'achèvement des opérations précédemment engagées pour 4 millions de francs en 1987.

*

* *

Au cours d'une seconde délibération à l'Assemblée nationale, le Gouvernement a fait majorer les crédits du budget du ministère de l'Intérieur de 3 millions de francs destinés à renforcer les moyens de lutte contre les incendies de forêts.

ÉVOLUTION DES DÉPENSES DE LA SÉCURITÉ CIVILE

| Chapitres | 1991 | 1992 | 1993 | 1984 | 1985 | 1986 | 1987 |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|--------------------|--------------------|--------------------|
| <i>Titre III.</i> | | | | | | | |
| 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 | 75.468.419 |
| 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 | 17.643.308 |
| Chapitre 31-32 (ancien) : Sécurité civile - Salaires et accessoires de salaires (Personnel des services d'entretien et d'équipement) | 10.112.168 | 11.735.198 | 14.012.579 | 14.225.643 | 15.147.558 | 16.812.148 | » |
| Chapitre 31-91 (ancien) : 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 31-95 (nouveau) : Article 10 - Sécurité sociale - Personnels ouvriers - Salaires et accessoires de salaire | » | » | » | » | » | » | 19.832.327 |
| Chapitre 31-97 (ancien) : 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 - Remunérations et vacations | 1.849.712 | 2.222.640 | 2.136.522 | 960.094 | 1.005.219 | 1.076.590 | 1.087.356 |
| Chapitre 33-90 : Articles 74, 75 (ancien) 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 | 8.733.741 | 8.667.141 |
| Chapitre 33-91 : Articles 74, 75 et 76 (anciens) - 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 | 2.315.475 |
| Total Titre III personnel | 63.692.799 | 79.841.137 | 94.014.667 | 99.251.706 | 109.268.741 | 118.594.243 | 125.014.026 |
| Matériel. | | | | | | | |
| Chapitre 34-32 (ancien) : Sécurité civile - Matériel | 27.056.292 | 28.723.852 | 30.608.632 | 33.766.868 | 37.929.818 | 40.496.372 | » |
| Chapitre 34-82 : Article 30 - Sécurité civile - Dépenses informatiques, bureautiques et télématiques | » | » | » | » | » | 1.000.000 | 1.020.000 |
| Chapitre 34-90 : Article 41, 42 et 49 (ancien) - Sécurité civile - Frais de déplacement | 5.889.950 | 7.702.759 | 7.730.988 | 7.962.917 | 8.105.211 | 8.308.641 | 8.584.814 |

| Chapitres | 1981 | 1982 | 1983 | 1984 | 1985 | 1986 | 1987 |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------|-------------------|-------------------|--------------------|-------------------|--------------------|--------------------|
| Chapitre 34-91 (ancien) : 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 | 53.015.276 |
| Chapitre 34-93 : Article 60 - Sécurité civile - Remboursements à diverses administrations | 408.862 | 408.795 | 408.863 | 424.213 | 424.290 | 407.980 | 4.424.390 |
| Chapitre 34-96 (ancien) : Article 20 - Sécurité civile - Carburants et lubrifiants | 27.189.566 | 36.992.978 | 41.329.445 | 42.634.219 | 40.178.850 | | |
| Chapitre 34-96 (nouveau) : Article 40 - Sécurité civile - Matériel et fonctionnement courant | » | » | » | » | » | » | 38.850.598 |
| Chapitre 34-98 : Article 20 - Sécurité civile - Etudes générales | 1.477.054 | 1.149.007 | 426.420 | 439.213 | 440.026 | 423.111 | 551.573 |
| Chapitre 35-91 (ancien) : 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 | 101.625.620 | 106.246.651 |
| Subventions de 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 | 322.694.600 |
| <i>Titre IV.</i> | | | | | | | |
| 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 | 47.533.743 | 35.533.743 |
| Article 20 - Participation de l'Etat aux dépenses de fonctionnement du bataillon des marins-pompiers de Marseille | » | » | » | 29.000.000 | 29.000.000 | 29.000.000 | 29.000.000 |
| 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 | 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 | 46.354.000 |
| Total Titre IV | 66.707.310 | 90.627.231 | 77.232.731 | 109.927.743 | 95.777.743 | 119.647.743 | 112.137.743 |

| Chapitres | 1981 | 1982 | 1983 | 1984 | 1985 | 1986 | 1987 |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------|-------------|------------|------------|------------|-------------|-------------|
| Investissements. | | | | | | | |
| <i>Titre V</i> (autorisations de programme). | | | | | | | |
| Chapitre 57-30 : Sécurité civile - Dépenses d'équipement (autorisa- tions de programme) | 171.526.000 | 125.392.190 | 86.300.000 | 88.350.000 | 85.820.000 | 121.750.000 | 140.440.000 |
| Chapitre 57-60 : Article 52 (nou- veau) - Défense civile - Informati- que, bureautique et télématique - Dépenses d'équipement | » | » | » | » | » | 3.000.000 | 1.000.000 |
| <i>Titre VI</i> (autorisations de programme). | | | | | | | |
| Chapitre 67-50 : Article 20 (ancien) - Subventions aux collectivités locales pour la construction de bâtiments destinés aux services de secours et de lutte contre l'incendie (autorisations de programme) | 3,28 MF | 7,5 MF | 20 MF | 13 MF | » | » | » |
| Article 52 (nouveau) - Sécurité civile - Sapeurs-pompiers - Installations immobilières | » | » | » | » | » | » | » |

II - L'organisation de la sécurité civile.

Elle devrait être profondément modifiée par un ensemble de réformes annoncées au Conseil des ministres du 16 juillet 1986.

A. Les structures actuelles de la sécurité civile.

C'est à son titre de responsable de la sécurité des personnes et des biens que le ministre de l'intérieur assure une mission d'impulsion sur les services chargés d'organiser les secours face aux accidentés de toutes natures. Il dispose, pour faire face à sa mission :

- **d'une structure à l'échelon national, constituée par la direction de la défense et de la sécurité civile** qui a, d'une façon générale, la mission de participer à la prévention des risques, qu'ils soient d'origine naturelle ou associés au développement de la civilisation industrielle, de planifier les opérations de secours en cas d'accidents ou de catastrophes, de déterminer les techniques d'intervention les plus appropriées, de contrôler l'efficacité des services sur le terrain, enfin, le cas échéant, d'apporter l'appui de moyens de l'Etat aux opérations de secours ;

- **de structures territoriales**, constituées d'une part par les directions départementales des services d'incendie et de secours, chargées du contrôle et de l'emploi des corps de sapeurs-pompiers, et d'autre part de services de protection civile, à vocation essentiellement orientée sur la protection des populations contre les risques du temps de guerre ;

- enfin, l'emploi, au travers des compétences dévolues aux commissaires de la République, des **corps de sapeurs-pompiers**, professionnels ou volontaires, personnel de statut communal, gérés selon un ensemble de dispositions inscrites dans le code des communes et utilisées dans leurs opérations de secours conformément aux directives élaborées par la direction de la sécurité civile. Il existe en France, 3 170 centres de secours de sapeurs-pompiers dont 580 principaux, 8 500 corps de

première intervention, regroupant plus de 200 000 sapeurs-pompiers volontaires et environ 5 000 médecins, ainsi que près de 18 000 sapeurs-pompiers professionnels. On notera qu'à Paris et à Marseille les corps de sapeurs-pompiers sont placés sous statut militaire.

A ces moyens communaux s'ajoutent l'ensemble des personnels de l'Etat relevant des services de police ou de gendarmerie susceptibles, en tout point du territoire, de prêter leur appui aux corps de sapeurs-pompiers au cours de leurs interventions.

Le tableau ci-après montre la répartition de l'ensemble des personnels de la sécurité civile :

| Catégories de personnels | Effectifs rémunérés | Effectifs bénévoles |
|----------------------------------------------|---------------------|---------------------|
| Personnels civils de l'Etat | 1.545 | » |
| Personnels militaires | 11.207 | » |
| Sapeurs-pompiers et forestiers-sapeurs | 222.680 | » |
| Secouristes bénévoles | » | 350.000 |
| Total des effectifs .. | 235.432 | 350.000 |

B. Vers une réorganisation des structures de la sécurité civile.

1. Le projet de loi relatif à la sécurité civile.

Le projet de loi relatif à la sécurité civile, annoncé au conseil des ministres du 16 juillet 1986, aura pour objet de mettre en place une organisation nationale et régionale de secours destinée à faire face aux grandes catastrophes et d'une manière plus générale aux sinistres qui supposent la mise en oeuvre de moyens dépassant le cadre départemental.

Ces nouvelles dispositions compléteront le système actuel de secours aux populations qui, en application du code des

communes et de la loi de décentralisation de 1982, confié aux maires et aux préfets la mise en oeuvre des secours et aux conseils généraux le soin de doter les départements des moyens, ce qui n'est pas forcément la meilleure solution pour clarifier les responsabilités.

Les dispositions prévues par le projet de loi seraient les suivantes :

- au niveau national : le ministre de l'intérieur se verra confier les mêmes pouvoirs en cas de menace ou de réalisation d'un risque majeur du temps de paix que ceux dont il dispose en période de crise pour la défense civile en application de l'ordonnance n° 59-147 du 7 janvier 1959 dont l'article 17 lui attribue la responsabilité de la préparation, de la coordination et du contrôle de l'exécution des mesures de défense civile incombant aux divers départements ministériels ;

- au niveau zonal : un échelon intermédiaire est prévu entre l'Etat et le département et l'échelon choisi est la zone de défense ; ainsi les préfets de zone se verront déléguer un certain nombre d'attributions (préparation et mise en oeuvre de plans ORSEC zonaux, préparation d'un schéma directeur des moyens lourds et spécialisés...). Le préfet de zone assisté d'un état-major de sécurité civile dont la direction sera confiée à un officier des sapeurs-pompiers pourra répartir et mobiliser l'ensemble des moyens de secours de l'Etat et des collectivités territoriales situées dans la zone. Cette répartition pourra être effectuée au profit d'un département de la zone mais également au profit d'un département extérieur ou d'un Etat étranger sur décision du gouvernement.

Le préfet de zone élaborera et décidera de l'application du plan ORSEC zonal.

Enfin le projet de loi prendrait en compte les moyens supplémentaires nécessaires à l'exécution des missions assignées au ministre de l'intérieur ; il prévoirait également une valorisation du corps des officiers de sapeurs-pompiers.

Ce projet de loi devrait être présenté au Conseil des Ministres avant la fin de l'année et être déposé au Parlement prochainement. Le ministre de l'Intérieur M. Charles PASQUA l'a confirmé devant l'Assemblée nationale le 7 novembre 1986 et devant votre Commission des Lois le 25 novembre.

2. La modification des structures au sein du ministère de l'intérieur.

. Le ministre de l'intérieur a annoncé la recréation d'une grande direction de la défense et de la sécurité civile, placée directement sous son autorité.

. Par ailleurs, le Conseil des ministres du 16 juillet 1986 a décidé de moderniser le Centre opérationnel de la direction de la défense et de la sécurité civile (CODISC) qui fonctionne depuis 1976 et qui est l'organe de commandement du ministre de l'Intérieur pour les questions de sécurité civile. La direction de la défense et de la sécurité civile devrait quitter à moyen terme ses locaux de Levallois-Perret.

Une étude est en cours au sein du ministère de l'Intérieur en vue de réaliser un COCMI (centre opérationnel de coordination du ministère de l'Intérieur) rassemblant l'ensemble des cellules de commandement des divers services et organismes du ministère.

C. Les réformes prévues en matière de plans de secours.

1. Les plans ORSEC zonaux ou régionaux.

Comme on l'a vu, le projet de loi annoncé le 16 juillet 1986 a jugé nécessaire que soit instauré un échelon intermédiaire entre l'Etat et le département pour prévenir les risques majeurs et mobiliser les secours en cas de catastrophe dépassant le cadre ou les moyens départementaux. Le cadre général de la zone de défense a été retenu. Toutefois, il est prévu une possibilité de délégation de pouvoirs à certains préfets de région.

Les préfets de zone et les préfets de région zonaux ou régionaux prépareront et mettront en oeuvre des plans ORSEC zonaux ou régionaux lorsque la catastrophe s'étendra ou risquerait de se propager sur l'ensemble d'une région ou d'une zone.

Ces plans ORSEC seront établis sur la base de directives nationales relatives à l'organisation du commandement, des transmissions, de la chaîne de secours médicaux et des colonnes mobiles de secours.

Sera préparé également un schéma directeur des moyens lourds et spécialisés propres à la zone, relevant soit des collectivités territoriales : colonnes mobiles de secours des sapeurs-pompiers, moyens matériels spécialisés, cellules mobiles d'intervention radiologiques ou chimiques, postes médicaux avancés, soit des moyens civils ou militaires de l'Etat, soit enfin des entreprises privées et des associations à caractère caritatif ou technique.

La circulaire n° 86-283 du 18 septembre 1986 a déjà promulgué un règlement de manoeuvre relatif à l'organisation de l'action médicale en cas de catastrophe qui définit le schéma vers lequel il faut tendre, tout en gardant une possibilité de variation dans ses éléments en fonction de la nature et de l'étendue de la catastrophe.

Par ailleurs, est en préparation une circulaire qui prévoit que chaque département devra établir un plan analogue dans sa conception au "Plan rouge" de la Ville de Paris et adapté aux moyens disponibles du département.

Les attentats terroristes du mois de septembre 1986 à Paris ont montré que ce "Plan rouge", établi en conformité avec le règlement de manoeuvre relatif à l'organisation de l'action médicale répondait aux besoins. Ainsi a pu être vérifiée la validité des concepts retenus pour ce système cohérent d'intégration des médecins dans le dispositif de secours.

2. Vers un nouveau plan ORSEC national.

Pour faire face aux situations exceptionnelles de crises, le gouvernement, le 16 juillet 1986 a également retenu le principe d'un nouveau plan ORSEC national. S'inspirant de la doctrine des plans ORSEC départementaux, cette nouvelle organisation des secours découle de l'article 101 de la loi n° 82-213 du 2 mars 1982 (décentralisation) qui a confié la responsabilité opérationnelle des secours au **représentant de l'Etat** dans le département ou à un **haut fonctionnaire** désigné par le **Premier ministre** si plusieurs départements sont concernés.

Les principes essentiels retenus pour ce nouveau plan sont les suivants :

- prise en compte d'une **hypothèse extrême de catastrophe** ;

- gestion de la crise sous l'autorité **coordonnatrice** du ministre de l'intérieur par une cellule **interministérielle** ;

- respect des responsabilités des **autorités déconcentrées** de l'Etat.

Ces principes entraînent la mise au point des trois dispositions essentielles suivantes :

- formaliser des **procédures de coordination interministérielles**, comme elles existent déjà en temps de crise ;

- définir des **structures décisionnelles** pour permettre la **mobilisation rapide** d'importants moyens et leur **engagement sur le terrain**

- mettre en place un **financement spécifique** pour se doter des moyens de faire face à des situations de catastrophes majeures.

Le projet de **plan ORSEC national** comportera les documents suivants :

- un **décret du Président de la République** instituant un plan ORSEC national, déclenché par le Premier ministre, chargeant le ministre de l'Intérieur de la coordination de la mise en oeuvre des moyens pris en compte et créant une cellule interministérielle permanente de coordination et un fonds d'intervention contre les catastrophes.

- une **instruction du Premier ministre** fixant le champ d'application du plan, les modalités d'action des pouvoirs publics au plan national, les missions du centre opérationnel de la direction de la sécurité civile, les principes de l'organisation opérationnelle sur le terrain, les conventions et protocoles, les règles de l'information du public, les relations avec les médias et le financement.

- Des **règlements de manoeuvre** qui préciseront les modalités pratiques de l'organisation des secours dans les domaines suivants : le commandement des opérations (PC ORSEC national - organisation du terrain), les transmissions (ordre de base - centre de transmissions - liaisons avant et

arrière) l'action médicale (poste médical avancé - centre médical d'évacuation - médecins de catastrophe), les colonnes mobiles de secours (doctrine d'emploi - composition - structures adaptées - modules-types) et l'information et les relations publiques (responsables - organisation - moyens).

D. Les unités d'intervention de la sécurité civile.

La décision de créer une unité de sécurité civile par zone de défense a été prise au cours d'un conseil de défense en 1968.

Cette décision a été confirmée par tous les gouvernements successifs. Toutefois, en l'absence de programmation les unités créées jusqu'à présent ne l'ont été que sous la pression de l'événement. Actuellement seules deux zones de défense sur sept sont pourvues d'UISC :

- l'UISC/7 de Brignoles créée en 1974 pour aider les sapeurs-pompiers du sud-est dans leur lutte contre les feux de forêts ;

- l'UISC/1 de Nogent le Rotrou créée en 1978, à la suite des marées noires du Tanio et de l'Amoco-Cadiz ;

- il faut y ajouter l'escadron de Corte créé en 1982 devant le vide laissé en Corse par le départ de l'armée de Terre pour aider en particulier les moyens territoriaux dans leur lutte contre les feux de forêts.

Le ministre de l'Intérieur a proposé au conseil des ministres du 16 juillet 1986, dans le cadre d'un programme pluriannuel de modernisation et de développement des moyens de la sécurité civile, la modernisation de l'ensemble des moyens de la sécurité civile.

Il a annoncé également la création d'une UISC supplémentaire. Cette mesure sera exécutée au cours des cinq ans à venir, la mise à niveau des unités existantes étant programmée pour l'année 1987.

Comme les autres formations, la nouvelle U.I.S.C. qui pourrait être installée à Lyon aura un effectif de 616 hommes et sera de statut militaire composée en majeure partie d'appelés du contingent effectuant leur service.

Elle sera plus particulièrement spécialisée dans la lutte contre les risques technologiques.

Son équipement sera, pour ce qui concerne la partie chimique et nucléaire, constitué des matériels en service actuellement tant dans les C.M.I.R. des U.I.S.C. que dans les armées et de ceux déjà mis au point par la D.D.S.C. pour les cellules mobiles d'intervention chimique.

III - LA LUTTE CONTRE LES INCENDIES DE FORETS

A. Un bilan toujours décevant.

1. Le bilan définitif de l'année 1985 : une année rouge.

En 1985, 6 249 incendies de forêts ont été recensés en France. Ils ont parcouru **57 368** hectares.

Parmi ceux-ci, 3 732 se sont développés dans les départements méditerranéens (46 629 hectares) et 696 dans les départements du massif landais (1 317 hectares).

Ce bilan s'explique en partie par les conditions climatiques exceptionnelles connues dans le sud-est puisque, en raison d'une sécheresse persistante, la période de haut risque s'est prolongée jusqu'au mois de novembre.

Les feux les plus importants se sont produits en Haute Corse, dans le Var, dans le Gard.

2. Le bilan provisoire de l'année 1986 : une nouvelle année catastrophique.

Les résultats de l'année 1986 apparaissent pratiquement aussi graves que ceux de 1985.

Au 30 septembre, les superficies parcourues par le feu en 1986 peuvent être estimées à **49 811** hectares (pour 2 980 incendies).

Si les résultats obtenus en Corse peuvent être considérés comme satisfaisants (3 933 ha en Haute-Corse, 2 167 ha en Corse du Sud) par rapport à ceux obtenus les années précédentes, les bilans ont été particulièrement critiques dans :

- les Alpes maritimes : 15 267 ha ;
- le Var : 9 031 ha ;
- les Pyrénées orientales : 5 860 ha.

Ces résultats ont été aggravés par les décès dont les feux ont été soit directement, soit indirectement la cause : 4 dans la population, 2 sapeurs-pompiers, 4 personnels du groupement aérien, 1 gendarme et 1 militaire, auxquels votre Commission des Lois tient à rendre hommage.

Des conditions météorologiques particulièrement critiques -sécheresse généralisée sur la zone méditerranéenne aggravée par l'établissement de régime de mistral et de tramontane- ne peuvent expliquer à elles seules ce bilan catastrophique.

3. Un coût financier considérable pour la collectivité nationale.

Il est certes difficile de chiffrer le coût global de la défense contre les incendies.

Les dépenses supportées par le ministère de l'intérieur dans le domaine de la lutte en 1986, qu'il s'agisse de l'utilisation de ses moyens propres (groupement aérien, unités d'instruction de la sécurité civile) ou du concours financier apporté à l'Entente et aux départements peuvent être estimés à 270 MF auxquels il faut ajouter une demande de 60 MF qui sera présentée au titre de la loi de finances rectificative.

Par ailleurs, le montant des dépenses supportées par les collectivités territoriales (communes et départements) dans le domaine précis des feux de forêts peut être évalué à 260 MF en ce qui concerne l'effort consenti dans ce cadre dans la seule zone méditerranéenne.

Enfin, la participation de la direction des forêts est estimée à 207 MF (estimation initiale).

On arrive ainsi pour l'année 1986 à un coût global de défense contre les incendies de 800 millions de francs au minimum pour un résultat extrêmement décevant.

L'ensemble du dispositif de prévention et de lutte contre les incendies est semble-t-il à reconsidérer.

B. Des moyens de lutte contre l'incendie à moderniser.

1. Le groupement aérien de la sécurité civile,

a) les moyens en matériels.

- La composition du parc reste pratiquement stable depuis cinq ans comme le montre le tableau ci-dessous :

| | 1981 | 1982 | 1983 | 1984 | 1985 | 1986 |
|--------------------------|------|------|------|------|------|------|
| Avions : | | | | | | |
| Canadair CL 215 | 12 | 12 | 11 | 11 | 11 | 11 |
| Douglas DC 6 | 3 | 4 | 4 | 4 | 3 | 3 |
| Grumman Tracker | > | 3 | 6 | 9 | 8 | 9 |
| Total avions | 15 | 19 | 21 | 24 | 22 | 23 |
| Hélicoptères : | | | | | | |
| Alouette III | 26 | 26 | 26 | 25 | 27 | 26 |
| Dauphin | * | 4 | 4 | 4 | 4 | 4 |
| Ecureuil | > | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 |
| Total Hélicoptères | 26 | 31 | 31 | 30 | 32 | 31 |
| Total de la flotte | 41 | 50 | 52 | 54 | 54 | 54 |

Le plan de développement de la flotte engagé en 1982 qui tendait à augmenter de 10 le nombre d'avions bombardiers d'eau et de 5 le nombre d'hélicoptères n'a pas porté ses fruits en raison du choix en faveur d'avions légers (9 Grumman-Tracker) et d'hélicoptères (4 Dauphin et 1 Ecureuil), appareils qui ont certes l'avantage de la légèreté et de la rapidité en permettant une action de "guet armé", mais qui ne correspondaient à l'évidence ni à l'infrastructure du groupement aérien ni aux méthodes d'intervention de l'époque, non redéfinies avec clarté. S'y ajoutaient les accidents qui ont détruit cinq aéronefs de 1983 à

1983 à 1986 (le 19 juillet 1986 un DC 6 s'est écrasé au col du Perthus, ce qui porte à treize le nombre de pilotes et de techniciens de la sécurité civile tués depuis 1983).

De ce fait, le nombre d'avions qui était de 24 en 1984 n'est encore que de 23 en 1986 alors que le plan de développement de 1982 tablait sur une flotte de 25 avions.

- Ce parc est dans une grande mesure obsolète et inadapté

Bien que la compétence des personnels et certaines innovations techniques (emplois de retardants et de moussants) permette de parvenir à des résultats, il est indéniable que ces aéronefs sont d'une génération technologiquement ancienne. Les Canadair ont plus de 15 ans d'âge, les DC 6 plus de 25 ans et les Tracker plus de 20 ans. De ce fait, l'entretien des appareils pose de nombreux problèmes et leur approvisionnement en carburant risque de devenir de plus en plus difficile puisqu'ils consomment de l'essence et non du kérozène.

- Cette situation a été aggravée par le fait qu'au-début de l'été 1986, la moitié seulement de la flotte d'avions bombardiers d'eau était réellement opérationnelle.

Au cours de la première quinzaine de juillet 1986, époque à laquelle des feux importants se sont déclarés, la moitié de la flotte était indisponible.

Selon la réponse fournie par le ministère à votre rapporteur: "cette situation était due à une programmation trop étalée de la maintenance décidée en septembre 1985. Cet étalement résulte d'une disponibilité tardive et d'une insuffisance des moyens financiers nécessaires pour assurer l'entretien normal des appareils. Au surplus, une avarie grave survenue sur un Canadair a nécessité 17 000 heures de travail imprévues et qui n'ont été financées qu'en 1986. La réorganisation de la base de Marignane qui vient d'être décidée et le renforcement des crédits de maintenance permettront d'assurer un meilleur taux de disponibilité des appareils dès le 15 juin de chaque année".

- Pour ces différentes raisons tenant à l'imprévoyance du gouvernement précédent, un

programme pluriannuel de modernisation de la flotte aérienne doit être engagée sans tarder.

Ce programme qui a été annoncé au Conseil des Ministres du 16 juillet 1986 est en préparation même s'il ne prendra pas la forme explicite d'un projet de loi de programme. Outre des expérimentations sur de nouveaux types de bombardiers d'eau poursuivies en 1987 (Fokker 27 pour les avions et Ecureuil et Lama pour les hélicoptères) (1) ainsi que des études sur la remotorisation des Grumann-Tracker, un renouvellement de l'ensemble de la flotte est envisagé.

Pour 1987, il est prévu l'acquisition de trois avions bombardiers d'eau Grumann-Tracker supplémentaires et de 2 hélicoptères Alouette III.

Votre Commission des Lois tient à souligner que le redéploiement de la flotte en faveur d'appareils légers implique une redéfinition de la doctrine d'intervention du corps aérien et un renforcement de l'infrastructure d'accueil des bombardiers d'eau.

Par ailleurs, la réflexion sur le choix de nouveaux appareils bombardiers lourds est en cours : la société Canadair vient de présenter une offre portant sur un nouveau type d'appareil amphibie doté de turbopropulseur livrable en 1990. Cette proposition fait l'objet d'une étude technique et économique. Il pourrait être envisagé également de remotoriser les appareils Canadair existants.

Votre commission des Lois ne peut que se féliciter de cette modernisation du parc aérien trop longtemps différée. Toutefois, pour des raisons techniques liées aux délais de conception ou de transformation des appareils, cet effort de modernisation ne portera ses fruits que dans quelques années.

b) les bases du groupement aérien.

Le groupement aérien s'appuie sur :

- une base avion permanente : Marignane qui va être réorganisée au plan du commandement et des procédures ;

(1) Durant la campagne d'été 1986, une expérimentation de l'utilisation d'un hélicoptère bombardier "Ecureuil" a eu lieu dans le département des Alpes-Maritimes.

- une base avion temporaire saisonnière : Solenzara en Corse ;

- 19 bases hélicoptères permanentes : Paris, Lille, Le Havre, Granville, Quimper, Lorient, La Rochelle, Bordeaux, Pau, Perpignan, Montpellier, Marignane, Nice, Ajaccio, Grenoble, Annecy, Lyon, Clermont-Ferrand, Strasbourg ;

- 5 bases hélicoptères temporaires saisonnières : Chamonix, Alpe d'Huez, Le Luc, Gavarnie, Lacanau.

La mise en oeuvre des produits retardants qui permet d'accroître l'efficacité des interventions aériennes est possible à partir de 12 stations situées dans les départements méditerranéens : Marignane, Aix les Milles, Nîmes, Alès, Aubenas, Hyères, Le Luc, Nice, Carcassonne, Perpignan, Bastia, Ajaccio.

En 1986, a été créée la station-retardant de Carcassonne tandis que les installations de Bastia, Ajaccio, Le Luc et Alès ont été améliorées.

Près de 2 000 tonnes de produits retardants ont été consommées.

La campagne 1986 a vu l'expérimentation de produits moussants mis en oeuvre par moyens aériens et terrestres.

c) les effectifs en personnels du groupement aérien.

Les effectifs du personnel du groupement aérien sont pratiquement stables depuis 5 ans : ils s'élevaient à 350 personnes qui se répartissent en deux catégories :

- des agents contractuels propres au groupement (180 personnes) ;

- des fonctionnaires de plusieurs provenances notamment du ministère de l'intérieur (140 personnes) et du ministère de la défense (30 personnes).

. Les fonctionnaires conservent le traitement et le régime indemnitaire propre à leur corps d'origine

Ils bénéficient, en outre, des mêmes indemnités que les contractuels. Toutefois, les primes font l'objet d'un écrêtement de façon à ramener la rémunération globale du fonctionnaire au niveau de celle du contractuel assurant des fonctions comparables et ayant la même ancienneté.

A la différence des agents des transports et de la défense, le personnel civil du groupement aérien ne bénéficie pas des bonifications pour services aériens, prévues par le code des pensions. Le Conseil d'Etat, dans un arrêt récent, a considéré que le bénéfice de ces bonifications devait s'appliquer aux intéressés ; dans cette perspective, un projet de texte est en préparation.

. Les contractuels perçoivent un traitement calculé sur les bases indiciaires suivantes :

- personnels navigants : indices bruts 470 à 796.
- techniciens au sol : indices bruts 329 à 743.

Les navigants bénéficient d'une indemnité pour risques aériens qui représente 50 % du traitement de base avec toutefois un plafond correspondant à l'indice 500 brut (445 majoré), soit 4 900 F et un plancher au niveau de l'indice 370 brut, soit 1 800 F.

Les intéressés reçoivent également une prime de feu versée sur six mois (du 31 mai au 31 novembre) dont le montant mensuel s'élève pour l'année 1986 à 1 545 F au lieu de 789,40 F en 1985.

Un préavis de grève déposé en juillet 1986 et finalement levé a mis en évidence un malaise dans les personnels du groupement aérien lié en particulier au fait que les projets de réforme statutaire élaborés depuis 1982 ne correspondaient pas aux attentes des pilotes et des mécaniciens navigant.

Une nouvelle étude est en cours qui devrait aboutir prochainement ; le projet établi prend en compte principalement les qualifications des intéressés et les emplois fonctionnels qu'occupent ces derniers.

Les techniciens au sol contractuels doivent progressivement être remplacés par des ouvriers d'Etat possédant les qualifications aéronautiques requises. L'assujettissement progressif des contractuels à ce nouveau statut devrait à la fois améliorer le recrutement et la situation des personnels en cause.

Un effort particulier de création d'emplois est proposé à ce titre dans le projet de loi de finances.

2. Les systèmes d'alerte et de transmission en matière d'incendies de forêts.

. Le plan d'alerte lié aux risques météorologiques exceptionnels (dit plan ALARME) est déclenché pour faciliter l'attaque rapide des feux lorsque les conditions météorologiques présentent des risques très sévères.

En 1985, 793 secteurs ont été considérés comme étant en risques météorologiques très sévères. Dans ce cadre, 4 330 détachements d'intervention préventifs (DIP) ont été mis en place préventivement sur le terrain. Parallèlement, les bombardiers d'eau du groupement aérien assuraient des missions d'alerte en vol. Un potentiel de 925 heures de vol a été consacré à ces missions durant lesquelles 164 feux ont été traités.

En 1986, en raison de conditions météorologiques plus difficiles, 6 220 DIP ont été mis en place, le potentiel consommé par les bombardiers d'eau pour des missions d'alerte en vol s'élevant à 803 heures (199 feux attaqués). Pour tenir compte de l'existence de risques élevés dans des départements éloignés de Marignane, des appareils ont été rapprochés préventivement à 19 reprises de ces secteurs critiques.

Il est à noter que des colonnes de renforts interdépartementales ont été constituées préventivement à trois occasions.

Le bilan des dernières années est le suivant :

| | 1982 | 1983 | 1984 | 1985 | 1986 |
|----------------------------------------------|-------|-------|-------|-------|-------|
| Detachements d'intervention preventifs | 5.400 | 2.242 | 1.400 | 4.330 | 6.220 |
| Mise en alerte en vol (en heures) | 955 | 427 | 391 | 925 | 803 |
| Nombre de feux traites | 249 | 104 | 86 | 164 | 199 |

En 1986, le plan ALARME a parfois été dépassé en raison du caractère très critique de la campagne. Il importe donc, avant la prochaine campagne d'améliorer la qualité des prévisions météorologiques, d'assouplir les conditions de la mobilisation du dispositif, de mettre en oeuvre à titre préalable des moyens plus importants tant sur le plan terrestre qu'aérien.

. Un système de transmissions à redéfinir.

Le Premier ministre a mis en cause, le 26 août 1986, l'efficacité du système de transmissions en matière d'incendies de forêts.

Il a, en effet, été constaté, lors des violents incendies de forêts qui ont touché le Sud-Est de la France à l'été 1986, que les modalités de transmissions entre les différents intervenants (sapeurs-pompiers civils ou militaires, hélicoptères, avions bombardiers d'eau), présentaient de graves lacunes ; il a été en particulier noté que les moyens de transmissions étaient quelquefois partiellement incompatibles (sapeurs-pompiers, ministère de l'intérieur, gendarmerie, office national des forêts) et de surcroît n'étaient parfois pas pourvus de dispositif de secours.

Selon les renseignements fournis à votre rapporteur pour avis, il a été donc demandé au service des transmissions de l'armée de terre de réaliser une étude exhaustive du système de transmissions de la sécurité civile et de faire des propositions d'organisation, d'acquisition de matériels, et de formation des personnels dans un délai de six mois.

La définition d'un nouveau système par l'Etat et la mise en place de matériels compatibles pour les divers intervenants conduira à prévoir des incitations financières prises en compte dans le cadre de la programmation pluriannuelle, au bénéfice des collectivités territoriales.

Votre commission des lois considère comme une priorité la mise en compatibilité des multiples réseaux de transmission existants.

C. Des actions de prévention à développer.

1. La politique de débroussaillage.

Les conseils des ministres des 12 janvier 1983 et 3 juillet 1985 avaient adopté des premières mesures visant au débroussaillage dont les résultats ont été très limités.

La loi n° 85-1273 du 4 décembre 1985 relative à la gestion, la valorisation et la protection de la forêt a rendu obligatoire le débroussaillage aux abords des constructions - les travaux étant à la charge du propriétaire - a étendu le pouvoir des élus en matière de travaux d'aménagement et d'équipement de la forêt, et a rendu plus aisée la réalisation des voies de défense de la forêt contre l'incendie (DFCI) en établissant au profit de l'Etat une servitude de passage.

Dans la pratique, ces mesures n'ont pas eu l'effet escompté.

L'efficacité de la politique de débroussaillage s'est heurtée, ces dernières années, à des incertitudes de doctrine gouvernementale qui se sont manifestées par des polémiques regrettables entre l'ancien secrétariat d'Etat chargé de la prévention des risques naturels et technologiques majeurs et le ministère de l'intérieur.

Il faut espérer que cette époque de polémiques est révolue.

Votre commission des lois estime que la question du débroussaillage doit être replacée dans une réflexion d'ensemble tendant à revivifier les régions agricoles qui sont en voie de désertification pour des raisons strictement économiques. Elle considère que l'intérêt général implique le maintien d'activités dans ces zones et notamment dans les régions forestières même si ces activités ne sont pas rentables à court terme. Certains commissaires ont émis le vœu que des aides significatives soient accordées aux activités pastorales susceptibles de contribuer à ce débroussaillage.

Le maintien dans ces zones de la présence d'ouvriers forestiers apparaît notamment à votre commission comme relevant d'une politique de prévention des incendies de forêts,

de même que la mise en place dans les départements concernés de corps spécifiques de sapeurs forestiers.

2. Le projet de conservatoire de la forêt méditerranéenne.

Le Premier ministre, M. Jacques CHIRAC, s'est prononcé en faveur de la relance de la politique de débroussaillage en annonçant, le 26 août 1986, la création d'un conservatoire de la forêt méditerranéenne qui devrait "bénéficier d'un droit de préemption sur toutes les terres qui ne seraient pas débroussaillées par leurs propriétaires et présenteraient par conséquent un danger".

Cette création devrait faire l'objet d'un projet de loi présenté au Parlement avant la fin de l'année 1986.

Selon les déclarations faites par M. Alain CARIGNON, ministre de l'environnement, dans un interview au *Figaro*, le 16 septembre 1986 : "le rôle du conservatoire sera de permettre à l'Etat d'intervenir sur toute forêt qui, par son absence d'entretien constitue une menace pour les biens et les personnes. Cela signifie que, dans un cadre juridique qui reste à définir, les propriétaires qui ne voudraient pas veiller à cet entretien se verront suppléés par l'Etat."

M. CARIGNON ajoutait : "Trois possibilités sont examinées : soit la préemption au prix fixé par les Domaines, soit l'établissement de conventions de gestions, aux termes desquelles l'Etat prendrait en charge l'entretien des parcelles pendant un certain nombre d'années tout en maintenant le propriétaire dans ses droits, soit encore l'établissement de "cahiers des charges", dressant la liste des opérations que les propriétaires s'engagent à effectuer, l'assurance des parcelles devenant alors obligatoire, avec une clause excluant le remboursement en cas de non respect des obligations."

Un conseil ministériel restreint doit se tenir en novembre 1986 pour mettre au point les détails de cette relance de la politique de prévention.

Selon de nouvelles précisions fournies par le ministre de l'environnement, le 23 octobre 1986 : "un "conseil supérieur" composé de représentants des collectivités locales, des propriétaires, des agriculteurs, des usagers et de l'Etat sera mis en place début 1987. Il fixera les grandes orientations. Le

conservatoire, qui disposera de lignes budgétaires, sera animé par une équipe pluridisciplinaire installée dans le Midi. Celle-ci négociera avec les départements des contrats destinés à financer les programmes de prévention."

Parallèlement, des expériences de chantiers de débroussaillage ou de reboisement employant des jeunes volontaires, des TUC ou des jeunes détenus ont été lancées par les ministères intéressés.

Selon le ministre de l'environnement, c'est une enveloppe budgétaire de 150 millions de francs par an qui devrait être affectée à la prévention des incendies de forêts.

3. L'amélioration du comportement du public.

Autre aspect de la politique de prévention, des mesures tendant à améliorer le comportement du public en milieu forestier peuvent être envisagées.

Afin d'améliorer ce comportement, il conviendra d'une part de sensibiliser davantage la population à l'intérêt de sauvegarder la forêt et de l'informer des conséquences qui peuvent résulter de ses éventuelles imprudences. Les orientations suivantes sont actuellement examinées :

- développement par les services publics d'actions visant à mobiliser la population au sein de **comités communaux des feux de forêts** dont votre commission des Lois tend à réaffirmer comme elle l'avait fait l'an dernier, l'intérêt qui s'attache à leur mise en place ;

- simplification de "l'arrêté départemental pour la protection de la forêt" type afin d'en faciliter sa connaissance par le public et améliorer son application ;

- réalisation d'une campagne de sensibilisation du public avant l'été.

4. La recherche et la répression des incendiaires.

Selon une réponse ministérielle du 29 septembre 1986 (J.O. Assemblée nationale p. 3283), l'origine des incendies est déterminée dans 39 % des cas seulement. Les causes d'incendies sont les suivantes :

- travaux agricoles et forestiers : 15 %
- actes de malveillance : 11 %
- imprudences : 6 %
- causes accidentelles (lignes EDF, voies ferrées, pots d'échappement) : 6 %
- divers : 2 %

Ces chiffres montrent que le fait de l'homme, par malveillance ou maladresse, se trouve à l'origine du plus grand nombre des incendies, ce qui amène à poser le problème de la répression.

a) l'action des bureaux d'études et des centralisations des renseignements sur les incendies de forêts (BECRIF).

Des bureaux d'études et de centralisation des renseignements sur les incendies de forêts qui réunissent des représentants des parties concernées par la protection (police, sapeurs-pompiers, forestiers...) ont été mis en place dans la totalité des départements concernés.

Leur objet est de faciliter la concentration des renseignements afin d'aboutir à l'arrestation d'incendiaires (une quarantaine en 1986) et d'adapter le dispositif de surveillance et de lutte lorsque des zones de mises à feu volontaires sont déterminées.

Leur efficacité est très variable suivant les départements, les services ne s'impliquant qu'inégalement dans cette mission.

b) le renforcement de la répression.

La gravité des incendies survenus pendant l'été 1986 ont amené également les autorités gouvernementales à envisager

une aggravation des peines encourues par les incendiaires volontaires ou involontaires.

Selon le ministère de l'intérieur, il s'agirait notamment de relever sensiblement le minimum des amendes encourues, de tenir compte de l'importance des moyens engagés pour fixer le montant de l'amende encourue par l'auteur volontaire d'un incendie, d'assurer la publicité des sanctions... De telles dispositions font actuellement l'objet d'études à l'échelon interministériel.

M. Robert PANDRAUD, ministre délégué auprès du ministre de l'intérieur, chargé de la sécurité, a annoncé la mise à l'étude d'un remplacement des sanctions pénales et une meilleure adaptation au régime carcéral pour les incendiaires. Il a également émis l'idée que les auteurs d'incendies volontaires ne purgent leurs peines de prison que pendant les mois d'été "période où ils font courir le plus de risques".

On rappellera toutefois que le Garde des Sceaux, dans une réponse ministérielle du 7 août 1986 (J.O. Sénat p. 1138) a indiqué : "Le garde des sceaux peut indiquer à l'honorable parlementaire que l'article 435 du code pénal punit d'une peine de cinq à dix ans d'emprisonnement celui qui aura volontairement par incendie détruit un bien mobilier ou immobilier ne lui appartenant pas. Au surplus, si cet incendie a causé la mort d'une personne, la peine sera celle de la réclusion criminelle à perpétuité. Il lui semble que les articles du code pénal relatifs à la répression de l'incendie punissent de façon adéquate ces comportements criminels et il n'envisage pas en conséquence de les modifier. L'insuffisance de la répression peut résulter, en la matière, non pas d'une trop grande modération des textes incriminateurs, mais bien plus des difficultés que chacun peut imaginer, pour le ministère public, hormis l'hypothèse de la personne arrêtée en flagrant délit, de rapporter la preuve de la commission de l'infraction."

D. Les problèmes des personnels.

1. Le bilan des interventions des unités d'instruction de la sécurité civile et des unités militaires spécialisées.

On a vu, ci-dessus, comment étaient organisées les UISC qui n'existent actuellement qu'au nombre de deux (l'UISC/7 de Brignoles, l'UISC/1 de Nogent le Rotrou) plus l'escadron de Corte.

A côté, les unités militaires spécialisées (UMS) composées de 1750 militaires rémunérés sur les crédits du ministère de la Défense interviennent en cas de besoin pour renforcer les unités opérationnelles.

Les GOLFF (groupements opérationnels de lutte contre les feux de forêts) constitués par l'association des UISC et des UMS participent chaque année à la lutte contre les feux de forêts dans le sud de la France et en Corse.

Le bilan des activités des GOLFF pour 1985 et 1986 s'établit comme suit :

| | | 1985 | | 1986 | | Total |
|-----------------|-------------------|-----------------|-----------------|------------------------|------------------|---------|
| | | Nombre d'hommes | Hommes par jour | Nombre d'interventions | Hommes par heure | |
| GOLFF PROVENCE | U.I.S.C.7 | 23 | 28.829 | 11 | 22.103 | |
| | U.M.S. | * | * | 11 | 20.293 | |
| | TOTAL | 23 | 28.829 | 22 | 42.396 | 42.396 |
| GOLFF CORSE | U.I.S.C.7 | 185 | 32.190 | 149 | 16.704 | |
| | ESC. CORTE | 72 | 12.528 | 50 | 8.070 | |
| | U.M.S. | 127 | 28.762 | 87 | 10.050 | |
| | TOTAL | 384 | 73.480 | 286 | 34.824 | 34.824 |
| GOLFF LANGUEDOC | U.I.S.C.1 | 141 | 53.334 | 35 | 64.400 | |
| | U.M.S. | 123 | 41.034 | 35 | 138.344 | |
| | TOTAL | 264 | 94.368 | 70 | 202.744 | 202.744 |
| TOTAL GOLFF | | 671 | 196.677 | 378 | | 279.964 |

2. Les sapeurs-pompiers.

a) les effectifs des sapeurs-pompiers.

Le tableau ci-après fait apparaître l'évolution des effectifs de sapeurs- pompiers professionnels, volontaires et militaires :

| Année | 1-1-1982 | 1-1-1983 | 1-1-1984 | 1-1-1985 | 1-1-1986 |
|---------------------------------------------------------------------------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|
| Sapeurs-pompiers professionnels : | | | | | |
| — Officiers et médecins | 1.523 | 1.556 | 1.652 | 1.652 | 1.832 |
| — Sous-officiers | 3.973 | 4.320 | 4.604 | 4.604 | 5.086 |
| — Gradés et sapeurs | 11.242 | 11.706 | 12.305 | 12.305 | 12.717 |
| Total | 16.735 | 17.582 | 18.561 | 18.561 | 19.635 |
| Sapeurs-pompiers volontaires : | | | | | |
| — Officiers et medecins | 12.509 | 12.509 | 12.762 | 12.762 | 13.456 |
| — Sous-officiers | 25.663 | 25.663 | 23.834 | 23.834 | 23.506 |
| — Gradés et sapeurs | 168.246 | 168.246 | 164.849 | 164.849 | 165.587 |
| Total | 206.418 | 206.418 | 201.445 | 201.445 | 202.549 |
| Sapeurs-pompiers militaires : | | | | | |
| — Brigade des sapeurs-pompiers 6e Paris (+ unités spécialisées et détachées) | 6.565 | 7.427 | 6.964 | 6.989 | 7.001 |
| — U.I.S.C. n° 1 | 462 | 462 | 462 | 462 | 462 |
| — U.I.S.C. n° 7 | 493 | 498 | 493 | 493 | 493 |
| — Bataillon des marins-pompiers de Mar- seille | 1.338 | 1.404 | 1.428 | 1.428 | 1.285 |
| Total | 8.858 | 9.791 | 9.347 | 9.372 | 9.141 |
| Total general | 232.014 | 233.791 | 229.353 | 229.378 | 231.425 |

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

. La réforme du statut des sapeurs-pompiers.

Cinq projets de décrets portant projet de statut des sapeurs-pompiers professionnels et concernant l'organisation générale des services d'incendie et de secours avaient été élaborés à la suite d'études menées au cours des années 1984-1985, en application de l'article 117 de la loi du 26 janvier 1984 relative au statut de la fonction publique territoriale : 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 professionnels.

Ainsi qu'il avait été indiqué par votre rapporteur dans le rapport sur le projet de loi de finances pour 1986, ces projets avaient été examinés à la fin de 1985 par le Conseil supérieur de la fonction publique territoriale et devaient encore faire l'objet d'un examen interministériel avant leur transmission au Conseil d'Etat.

Or, la loi du 26 janvier 1984 relative à la fonction publique territoriale, sur laquelle se fondait cette réforme statutaire, doit être réformée par un projet de loi dont le dépôt au Parlement est prévu avant la fin de l'année 1986. Les projets de textes relatifs au statut des sapeurs-pompiers professionnels, qui sont de nature à uniformiser les dispositions les concernant, doivent donc faire l'objet d'une nouvelle étude tenant compte des modifications qu'il apparaît nécessaire d'apporter à la loi du 26 janvier 1984 relative à la fonction publique territoriale.

Il apparaît de plus en plus que les sapeurs-pompiers qui regroupent, comme on l'a vu, 220 000 hommes, professionnels ou volontaires, devraient bénéficier d'un statut spécifique qui prenne en compte, notamment pour les officiers, la double notion du service de l'Etat et d'appartenance à la fonction publique territoriale.

C'est dans cette optique que le gouvernement a annoncé que ces projets vont être réexaminés en concertation avec les représentants de la profession.

L'application des dispositions du décret n° 82-694 du 4 août 1982 relatif à l'organisation départementale des services d'incendie et de secours contribue certes à une certaine unité de gestion des services. Néanmoins, la nécessité de mettre en place des structures opérationnelles susceptibles de faire face à des risques dépassant largement le cadre de la commune, et même du département, a conduit le gouvernement à réaliser une étude qui devrait déboucher sur la définition d'une nouvelle organisation d'ensemble.

Votre commission des Lois souhaite que ces études aboutissent dans les meilleurs délais à l'adoption d'un statut général de la profession.

. L'application de l'article 125 de la loi de finances pour 1984 : bonifications d'ancienneté pour les sapeurs-pompiers professionnels.

Cet article de loi avait prévu que les sapeurs-pompiers professionnels bénéficieraient 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.

Comme on l'a indiqué dans le rapport de l'an dernier, un projet de décret avait été rejeté par le conseil supérieur de la fonction publique, les 27 et 28 février 1985.

Finalement, le décret n° 86-169 du 5 février 1986, relatif aux conditions d'attribution de la bonification d'ancienneté instituée par l'article 125-III de la loi de finances pour 1984 a réglé le problème des bonifications d'ancienneté.

Un arrêté du 27 janvier 1986 a parallèlement relevé de 1 % l'indemnité de feu allouée aux sapeurs-pompiers professionnels de manière à compenser l'institution de la cotisation supplémentaire imposée aux sapeurs-pompiers professionnels pour contribuer partiellement au financement de ces bonifications d'intérêt.

. La formation professionnelle des sapeurs-pompiers.

A partir de la création de l'Ecole nationale supérieure de Sapeurs-pompiers de Nainville-les-Roches en 1979, la politique de formation professionnelle des sapeurs-pompiers s'est développée.

Les sapeurs-pompiers volontaires bénéficient d'un droit à la formation continue qui peut s'exercer, notamment, par l'obtention d'un congé de formation au cours duquel les intéressés perçoivent une rémunération correspondante à un pourcentage de leur salaire. L'action des sapeurs-pompiers volontaires étant placée sous la responsabilité des collectivités locales, l'organisation des activités de formation de ces personnels est elle-même décentralisée et relève des départements ou communes employeurs de ces agents. Même si le ministère de l'intérieur mène un effort complémentaire en vue de faciliter leur accès à la formation.

Le décret n° 81-283 du 26 mars 1981 relatif à l'institut national d'études de la sécurité civile, à la création de l'école

nationale supérieure de sapeurs-pompiers et à la formation des personnels de la sécurité civile, a habilité les centres départementaux d'instruction de sapeurs-pompiers -qui font partie intégrante du service départemental d'incendie et de secours- à diriger et organiser les sessions de formation destinées aux sapeurs-pompiers professionnels ou non.

Par ailleurs, l'Etat prend en charge la formation générale supérieure des officiers et subventionne certaines formations spécialisées conduites par les écoles départementales agréées (feux de forêts, sauvetage, déblaiement, radiologie, chimie).

Dans le même esprit, deux circulaires du 9 décembre 1982 et du 14 avril 1983 ont invité les délégués régionaux à la formation professionnelle à faire bénéficier les centres de formation de sapeurs-pompiers des dispositions de la loi du 16 juillet 1971, portant organisation de la formation professionnelle.

L'un des problèmes majeurs de la formation des sapeurs-pompiers volontaires résulte du fait qu'ils sont employés d'une entreprise et ne sont pas en l'occurrence, disponibles pour toute période de formation. C'est pourquoi plusieurs actions de formation ont déjà été entreprises, sous forme de conventions bilatérales, entre certaines directions départementales de services d'incendie et de secours et des entreprises (de plus de 10 salariés) employant des sapeurs-pompiers non professionnels.

. L'application de la loi du 12 juillet 1984, relative à la formation des personnels des collectivités territoriales devait permettre d'améliorer les conditions de la formation des officiers de sapeurs-pompiers à l'Ecole nationale supérieure de sapeurs-pompiers de Nainville les Roches.

Cependant, force est de constater que la suspension de l'élection des délégués régionaux aux centres de formation a amené le centre de formation des personnels communaux à dénoncer son accord de financement du 25 mars 1985 (2 600 000 F) destiné à la formation précitée.

Une incitation à la conclusion de conventions, à l'imitation de celle signée en faveur de l'ENSSP, a été menée auprès des centres régionaux de formation afin de mettre en oeuvre la loi précitée pour les autres catégories de personnels sapeurs-pompiers formées dans les écoles interrégionales et les centres interdépartementaux ou départementaux de formation des sapeurs-pompiers.

C'est ainsi que l'école interrégionale de Marseille/Valabre a pu conduire avec la délégation régionale des Bouches du Rhône la mise en place de cours par correspondance pour la préparation des sapeurs-pompiers au concours pour l'avancement. Cette action a été jusqu'alors, entièrement financée par le C.F.P.C.

En liaison avec le projet de réforme du statut des sapeurs-pompiers professionnels élaboré en application de l'article 117 de la loi n° 84 53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale devait être élaboré un décret précisant les conditions d'organisation et de financement de la formation dispensée aux sapeurs-pompiers professionnels.

Ce décret devait permettre également la création d'unités de valeur d'enseignement pour l'ensemble des disciplines spécialisées (feux de forêts sauvetage-déblaiement, risques radiologiques et chimiques).

Comme on l'a vu, les perspectives de réforme de la loi sur la fonction publique territoriale ont amené à surseoir à ces mesures.

En conclusion de cette étude sur les problèmes de personnel, votre commission tient à marquer la nécessité de revaloriser la qualification sur le plan de l'expérience et de la formation au commandements des officiers de sapeurs-pompiers, en s'attachant à une notion de "chefs de feu" dont l'exemple des grands incendies de la région méditerranéenne ces dernières années a montré la nécessité.

IV. LA SECURITE NUCLEAIRE

La catastrophe nucléaire de Tchernobyl intervenue en Ukraine en avril 1986 a amené votre rapporteur à examiner, comme il l'avait déjà fait en 1980, l'état de la sécurité contre les risques d'origine nucléaire.

A. Les mesures techniques de protection.

Pendant de nombreuses années, les spécialistes ont considéré qu'un événement grave dans une centrale nucléaire était infiniment peu probable.

Même l'incident de Three Mile Island aux Etats-Unis semblait avoir montré que les dispositions de sûreté intense d'une centrale étaient en mesure d'enrayer tout début d'accident.

La catastrophe de Tchernobyl a remis en cause ces idées reçues. L'explosion d'un réacteur nucléaire qui a entraîné la mort de 31 personnes, l'irradiation de plus de 200 personnes et l'évacuation de plus de cent mille personnes dans un rayon de 30 km autour de la centrale, est le plus grave accident survenu dans le domaine nucléaire civil.

Même si les réacteurs soviétiques de type RBMK ne sont pas comparables aux réacteurs français de type PWR ni même graphite-gaz, il convient de réexaminer l'efficacité des réglementations existantes en cette matière dans notre pays.

Le parc nucléaire français est essentiellement constitué de réacteurs à eau sans pression (REP, en anglais PWR) qui sont actuellement au nombre de 39. Dans ce type de réacteur, plusieurs barrières isolent de l'extérieur les produits de fission radiatifs.

Ils utilisent, comme combustible, de l'oxyde d'uranium faiblement enrichi sous forme de pastilles empilées dans des

tubes métalliques en alliage de zirconium (zircalloy), soudés. Ces tubes, appelés gainage du combustible, constituent la **première barrière** entre les produits radioactifs et l'environnement. Ils sont disposés en assemblages combustibles verticaux, placés les uns contre les autres pour former le coeur du réacteur, lui-même placé dans une cuve d'acier épaisse, étanche et résistant à la pression. De l'eau ordinaire sous pression (155 bars) joue le rôle de fluide de refroidissement. Elle circule dans le circuit primaire du réacteur, très compact, qui comprend la cuve, des pompes et des générateurs de vapeur. Elle passe au travers des assemblages combustibles et transmet la chaleur du coeur au circuit secondaire, isolé du circuit primaire, par l'intermédiaire des générateurs de vapeur.

La cuve et l'ensemble du circuit primaire constituent la **seconde barrière** de confinement des produits radioactifs.

La vapeur produite dans le circuit secondaire, et qui n'est donc jamais en contact avec le coeur, est utilisée pour entraîner le turbo-alternateur générateur d'électricité.

Le circuit primaire dans son ensemble est placé dans le bâtiment réacteur, conçu pour résister à l'augmentation de pression qui résulterait d'une rupture instantanée de la plus grosse tuyauterie du circuit primaire, ainsi qu'aux séismes et aux chutes d'avions. Ce bâtiment est la **barrière** de confinement.

La défense en profondeur des REP implique de disposer d'un réseau redondant de mesures des paramètres importants du réacteur, qui avertit instantanément l'opérateur en cas d'approche des limites de sécurité fixées. En cas de franchissement de ces limites, le système de protection du réacteur est déclenché et provoque la chute, par gravité, des "barres de contrôle" dans le coeur du réacteur. Ces barres absorbent les neutrons et arrêtent immédiatement les réactions en chaîne. C'est l'arrêt d'urgence. Suivant la nature de l'incident ou de l'accident qui a provoqué le déclenchement du système de protection, le système de secours adapté se met en marche automatiquement pour évacuer la chaleur résiduelle du coeur.

B. L'organisation administrative de la sûreté nucléaire en France.

o Au sein du ministère chargé de l'Industrie, le **Service central de sûreté des installations nucléaires (SCSIN)** a pour rôle de délivrer des autorisations de construction et de mise en service après une analyse technique détaillée, d'établir des critères de sûreté et des textes réglementaires, enfin, de vérifier, par l'intermédiaire d'inspections, que les constructeurs et les exploitants respectent les prescriptions techniques de sûreté réglementaires. Pour remplir cette tâche de surveillance des installations, le SCSIN s'appuie sur des inspecteurs implantés en particulier dans les Directions régionales de l'industrie et de la recherche (DRIR).

o D'autres ministères sont chargés de procédures spécifiques dans leurs domaines de compétence, comme le ministère de la Santé pour tout ce qui concerne les autorisations et la surveillance des rejets radioactifs dans l'environnement, ou le ministère de l'Intérieur, pour ce qui concerne la protection civile.

o L'**Institut de Protection et de Sûreté Nucléaire (IPSN)** du CEA apporte ses compétences techniques aux services ministériels. Pour le compte du SCSIN, l'IPSN effectue, indépendamment d'EDF et des constructeurs, les analyses techniques détaillées des dossiers de sûreté soumis par les exploitants lorsqu'ils demandent les autorisations de construction et de mise en service des installations. Il suit également le fonctionnement des centrales nucléaires, des usines du cycle du combustible et de transports en procédant notamment à l'analyse des incidents qui s'y produisent et s'assure que tous les enseignements en sont correctement tirés. Il assiste, en outre, les inspecteurs des installations nucléaires.

o Les décisions réglementaires en matière de sûreté nucléaire et notamment les autorisations délivrées par le Service central de sûreté des installations nucléaires ne reposent pas que sur les analyses effectuées par l'IPSN. Les décisions sont prises après consultation de groupes d'experts spécialisés.

Pour les réacteurs nucléaires, il s'agit du Groupe permanent chargé des réacteurs (GPR). Nommés pour trois ans renouvelables, les membres de ce groupe portent un avis critique sur les dossiers transmis par l'exploitant, sur la base des analyses effectuées par l'IPSN.

De même, deux autres groupes permanents d'experts se réunissent pour examiner les questions relatives aux laboratoires et usines du cycle du combustible d'une part, et relatives aux déchets d'autre part.

o Le Conseil supérieur de la sûreté nucléaire (CSSN) rassemble des savants, des parlementaires, des journalistes, des représentants des organisations syndicales et d'associations de protection de la nature. Ce conseil de "sages" adresse au ministère chargé de l'Industrie toutes recommandations qu'il juge utiles pour accroître l'efficacité de l'action d'ensemble poursuivie dans le domaine de la sûreté nucléaire. Il peut constituer des groupes de travail sur des sujets techniques particuliers. Un tel groupe, présidé par le Professeur Castaing, avait été mis en place sur la gestion des combustibles irradiés. Les recommandations de ce groupe ont servi de base à l'élaboration d'un plan en matière de gestion des déchets radioactifs. Le CSSN est tenu régulièrement informé des principaux problèmes de sûreté. C'est ainsi qu'il a tenu une réunion particulière sur les enseignements tirés en France de l'accident de Three Mile Island. Il a également examiné l'incident survenu à Bugey 5, le 14 avril 1984.

o Le Conseil de l'information sur l'énergie électro-nucléaire, créé en 1978, était chargé de veiller à l'accès du public à l'information sur l'énergie électro-nucléaire. Il a malheureusement été supprimé par un décret du 3 août 1982 alors qu'il aurait pu jouer un rôle précis d'information de l'opinion dans le cadre d'événements comme ceux de Tchernobyl.

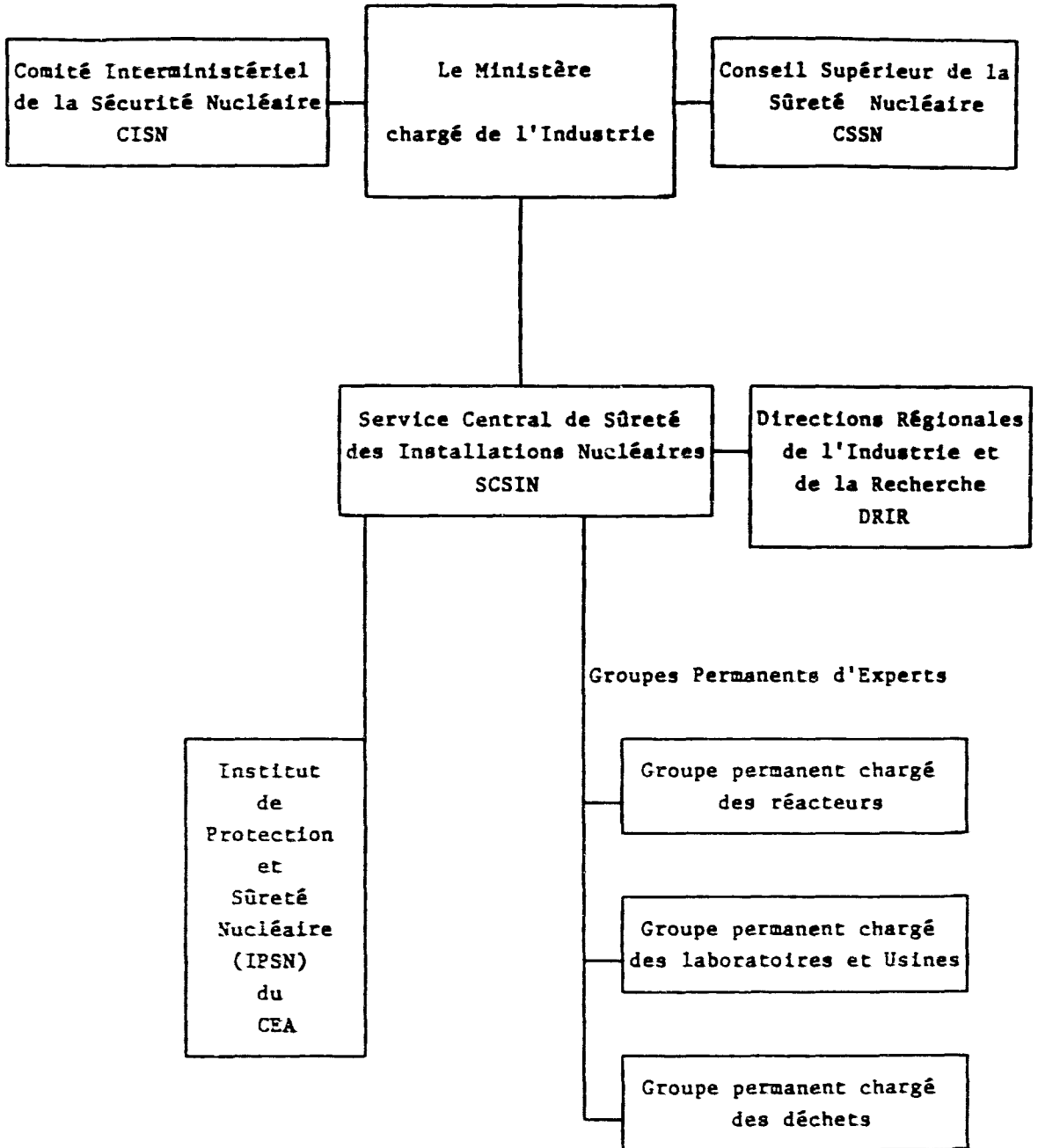
Il reste donc aujourd'hui à mettre en place une nouvelle structure qui assurerait la synthèse des informations détenues par le CEA, EDF et le SCPPI et qui pourrait les communiquer au public sous une forme claire.

En effet, si le bien fondé de la doctrine d'action en matière d'accident à caractère radiologique ne semble pas devoir être remis en cause à la suite de l'accident de Tchernobyl, cet accident a mis toutefois en évidence la nécessité de renforcer et d'améliorer les dispositions visant à assurer :

- la coordination opérationnelle de l'ensemble des moyens de contrôle et d'analyse de la radioactivité dans les différents milieux naturels ; à cet effet, un "plan d'actions post-accidentelles", prolongeant les dispositions des plans ORSEC-RAD, est en cours de mise au point à l'échelon interministériel ;

- l'information rapide et objective du public : il est prévu, à cet effet, l'institution auprès de la cellule interministérielle de décisions, constituée sous l'égide du ministère de l'Intérieur, d'un organe de relations publiques destiné à informer rapidement et régulièrement les populations sur l'évolution de la situation.

L'organisation de la sûreté nucléaire en France



C. Les plans de secours.

1° Les plans ORSEC-RAD.

Dès 1963, un plan ORSEC spécial au risque radiologique a été mis en place dans chaque département. Il comporte un volet civil et un volet militaire prévus pour faire face à tout incident résultant du transport aérien, routier ou ferroviaire d'armes nucléaires.

Traditionnellement, le plan ORSEC-RAD n'était pas rendu public en raison de son volet militaire.

Le Conseil des Ministres du 16 juillet 1986 a décidé que l'ensemble des documents de type ORSEC et en particulier du plan ORSEC-RAD pourrait faire l'objet de diffusion publique à l'exclusion des dispositions particulières applicables aux activités de la défense nationale.

Le plan ORSEC-RAD, déclenché par le Commissaire de la République du département, prévoit les mesures à prendre vis-à-vis de la population en cas d'accident nucléaire. Il prévoit également l'acheminement vers les lieux de soins des personnes qui auraient reçu des doses de rayonnement jugées importantes au plan sanitaire.

Pour mettre en oeuvre le plan, le Commissaire de la République dispose d'équipes spécialisées des Services de la sécurité civile (notamment les pompiers), de moyens fournis par les autorités militaires, ainsi que par les établissements du CEA et d'EDF.

Le plan de déroule en plusieurs étapes :

1) Alarme :

Le chef de l'installation ou du transport concerné ou la gendarmerie informe le Commissaire de la République qui, s'il le juge nécessaire, met en place une "cellule de crise" comprenant le chef de l'installation ainsi que des experts en sûreté, en radioprotection et en protection civile. Le Commissaire de la République fait faire dans l'environnement les mesures de radioactivité qui s'avèrent nécessaires. Ces mesures sont à répéter pendant toute la durée de la situation accidentelle.

2) Alerte :

Suivant les renseignements, le Commissaire de la République délimite le périmètre de sécurité à l'intérieur duquel une protection directe des populations est nécessaire. Il délimite aussi les zones de contrôle demandant une surveillance accrue.

Ces délimitations peuvent évoluer au cours du déroulement de la situation accidentelle.

2° Les plans particuliers d'intervention (PPI).

Chaque centrale électronucléaire ou site nucléaire important fait l'objet, dans le cadre du plan ORSEC-RAD départemental, d'un plan particulier d'intervention (PPI).

Ce document, établi par l'autorité préfectorale à partir d'un schéma national, est approuvé, avant la mise en service de l'installation par le ministère de l'Intérieur (direction de la défense et de la sécurité civiles).

Il est accessible au public dans les préfetures et les mairies voisines des installations nucléaires. Les habitants des communes voisines sont informés au moyen de brochures de signes pratiques.

Actuellement, 16 centrales en service et 5 sites nucléaires relevant du CEA font l'objet d'un tel plan. Les travaux préparatoires sont entrepris pour les 5 centrales actuellement en construction ainsi que pour trois sites du CEA.

La fiabilité opérationnelle des dispositions prévues par les PPI repose, notamment, sur l'organisation d'exercices simulant une gestion de crise. Chaque plan fait ainsi l'objet d'une telle opération tous les deux ans, au minimum.

S'agissant des installations fixes, le plan particulier d'intervention (PPI), annexe du plan ORSEC-RAD, organise l'action des pouvoirs publics face à des situations dont les conséquences sont de gravité croissante :

- premier niveau d'application : accidents à caractère non radiologique ;

- deuxième niveau : accidents à caractère radiologique dont les conséquences sont limitées au périmètre de l'installation ;

- troisième niveau : accidents à caractère radiologique dont les conséquences sont susceptibles d'affecter l'environnement et les populations.

Dans cette dernière hypothèse, l'autorité chargée de la direction des opérations pourrait prescrire, en fonction de la situation ou de son évolution prévisible, les contre-mesures suivantes :

- poursuite de la vie normale ;
- confinement à domicile des populations ;
- évacuation partielle de certains secteurs particulièrement menacés.

D. Le contrôle de la radioactivité.

Le contrôle de la radioactivité au plan national relève de l'action de plusieurs directions ministérielles :

- Le ministère de l'économie, des finances et de la privatisation, par l'intermédiaire de la direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes, est responsable du contrôle radiologique des produits d'origine végétale aux stades de la production, de la commercialisation et de la consommation collective.

Il dispose pour cela d'un laboratoire centralisé et de sept laboratoires décentralisés.

- Le ministère de l'agriculture, par l'intermédiaire de la direction de la qualité, est responsable du contrôle radiologique des produits d'origine animale. Quatorze laboratoires vétérinaires départementaux remplissent cette tâche. D'autre part, le laboratoire central d'hygiène alimentaire centralise les résultats.

- Le ministère chargé de la santé, par l'intermédiaire du Service central de protection contre les rayonnements ionisants (SCPRI) dispose de moyens de contrôle centralisés nationaux.

- Enfin, le CEA, par l'intermédiaire des centres d'études nucléaires, participe également à l'analyse des échantillons prélevés par les différents ministères.

S'agissant des retombées radioactives de l'accident de Tchernobyl, le rôle du Service central de protection contre les rayonnements ionisants a parfois été mis en cause.

Selon une réponse ministérielle en date du 1er octobre 1986 (JO Sénat p. 1395) :

"Dès le 29 avril 1986, quand la survenue de l'accident de la centrale de Tchernobyl a été connue, la fréquence des analyses de radioactivité et le nombre de prélèvements ont été multipliés. Le Service central de protection contre les rayonnements ionisants (SCRPI) a pu évaluer très rapidement le niveau de la contamination radioactive du territoire français. Ce niveau de la contamination ne justifiait, d'après les évaluations effectuées, aucune contre-mesure sanitaire dans la mesure où les normes de base communautaires relatives à la protection sanitaire des populations n'ont, en aucune circonstance, été approchées."

V - La prévention des risques technologiques et naturels majeurs.

La prévention du risque industriel majeur constitue une préoccupation prioritaire pour les sociétés industrielles. Des accidents graves comme ceux de SEVESO en Italie, de BHOPAL en Inde et, tout récemment encore, de BALE ont mis en évidence la gravité de ce risque.

S'y ajoute le risque lié aux accidents survenus dans le domaine nucléaire civil que l'on vient d'examiner.

Les catastrophes naturelles (tremblements de terre, éruptions volcaniques) constituent également un risque majeur contre lequel il convient de se prémunir.

A. La protection des populations en matière de risques industriels.

. Les mesures visant à la protection des populations en matière de risques industriels reposent, essentiellement, sur les quatre idées directrices suivantes :

1. La sûreté des installations : celle-ci est fondée, d'une part, sur des choix technologiques destinés à prévenir la survenue de situations incidentelles ou accidentelles, et, d'autre part, sur une étude approfondie et exhaustive des dangers liés aux diverses activités du site industriel.

2. La planification des opérations de secours : cette dernière a été réactualisée par circulaire et par une instruction ministérielle du 12 juillet 1985, compte tenu des recommandations issues de la directive communautaire SEVESO. La réglementation française prescrit dans ce contexte, l'établissement de deux plans de secours étroitement articulés :

- le plan d'opération interne (P.O.I.) qui fixe les actions réflexe incombant à l'exploitant industriel en matière de

premières mesures conservatoires et d'alerte des autorités et des populations ;

- le plan particulier d'intervention (P.P.I.) planifiant l'action des autorités locales en matière d'organisation des secours et d'information des populations.

3. La mise sur pied de dispositifs opérationnels : en 1986, une quinzaine de cellules mobiles d'intervention chimique (C.M.I.C.) ont été constituées dans les départements les plus exposés à cette typologie accidentelle. Ces unités rapidement mobilisables permettent d'établir un premier diagnostic de la situation et de proposer à la direction des secours les contre-mesures applicables aux populations concernées. Ces équipes spécialisées sont composées de sapeurs-pompiers formés à l'intervention face aux risques chimiques et renforcées par la participation des médecins et pharmaciens sapeurs-pompiers pour ce qui concerne notamment le risque toxicologique.

4. L'information préalable du public : à cet effet, des plaquettes de consignes sont distribuées aux populations voisines des installations justiciables des plans précités.

Les plans "ORSEC risques technologiques" sont publics et consultables dans les préfectures ou les mairies proches des sites concernés.

. Les projets d'opérations pilotes de maîtrise de l'urbanisation des sites industriels dangereux

Le secrétariat d'Etat à la prévention aux risques naturels et technologiques majeurs avait décidé de réaliser l'étude des principaux sites technologiques situés près des zones urbanisées. Cette décision fait référence à la communication faite par M. Haroun TAZIEFF au conseil des ministres du 6 février 1985.

L'étude consiste à établir un diagnostic des risques à l'échelle de l'ensemble des grands sites industriels qui se sont développés par juxtaposition d'entreprises très diverses et créatrices, chacune, de risques spécifiques.

La première étude est celle du site Lillebone-Notre Dame de Gravenchon (Seine-Maritime).

. Les travaux du groupe GARDENT

Dans le cadre de la prévention des risques technologiques majeurs au regard du caractère potentiellement catastrophique de la proximité géographique entre les établissements industriels très dangereux et les zones habitées, M. CARIGNON, ministre chargé de l'environnement, a mis en place un groupe de travail appelé initialement "anti-Bhopal" dont la présidence a été confiée à M. GARDENT, conseiller d'Etat.

L'objet de ce groupe est de :

- renforcer tous les dispositifs de sécurité,
- identifier, évaluer et prévenir les risques majeurs pour en limiter les conséquences,
- informer le public.

B. La protection en matière de risques naturels.

La loi n° 82-600 du 13 juillet 1982, relative à l'indemnisation des victimes des catastrophes naturelles, dispose dans son article 5 : "l'Etat élabore et met en application des plans d'exposition aux risques naturels prévisibles, qui déterminent notamment les zones exposées et les techniques de prévention à y mettre en oeuvre...".

Sous la conduite du commissariat à l'Etude et à la Prévention des Risques naturels majeurs, les départements ministériels ont préparé le décret en Conseil d'Etat prévoyant les conditions d'élaboration et de révision de ces plans. A la suite de la publication du décret n° 84-328 du 3 mai 1984 relatif à l'élaboration des plans d'exposition aux risques naturels prévisibles, le Premier ministre a demandé, le 28 juin 1984, au Commissaire, devenu alors Délégué aux Risques majeurs, de mettre en place une procédure en vraie grandeur dans quelques départements.

Les plans élaborés dans ce cadre doivent servir de modèle pour les plans à établir ultérieurement. La concertation interministérielle s'est donc poursuivie et les quatre types

suiuants de risques ont été pris en compte : inondations, mouvements de terrain, séismes, avalanches.

Conformément aux instructions qui lui ont été données par le Premier ministre, le Délégué aux Risques majeurs contacte directement les préfets, commissaires de la République des départements où se trouvent à son avis les communes particulièrement exposées aux risques précités.

En 1984, 14 départements représentant 169 communes ont fait l'objet de travaux en vue de l'élaboration de plans. Dès l'année suivante les études ont concerné 34 départements nouveaux, représentant 399 communes. A la fin de 1985, ce sont 52 départements et 568 communes qui font l'objet d'une mise en oeuvre de plans d'exposition aux risques.

Cette mise en oeuvre comporte quatre phases : prescription, publication, mise à l'enquête publique et approbation. Deux plans sont déjà approuvés et ont ainsi valeur de document d'urbanisme.

Comme on le voit, l'élaboration des plans d'exposition aux risques naturels majeurs n'en est, encore plus de quatre ans après le vote de la loi de 1982, qu'à ses débuts : deux plans seulement ont été approuvés.

*

* *

Au conseil des ministres du 16 juillet 1986, le ministre délégué chargé de l'environnement a annoncé la mise au point avant la fin de l'année d'un projet de loi relatif à la prévention des risques majeurs technologiques et naturels.

Ce projet doit reposer sur quatre orientations principales :

- développer une attitude de responsabilité en vue d'assurer de façon raisonnée la prise en compte du risque de catastrophe par la population ;

- développer la prévision et la prévention par la réalisation d'études de dangers par les entreprises pour en améliorer la sécurité des installations ;

- prendre en compte l'exposition aux risques dans les plans d'occupation, non seulement des sols, mais également de l'espace ;

- étudier les conséquences des catastrophes afin d'en tirer les mesures de prévention efficaces ainsi que celles propres à en atténuer les effets.

DEUXIEME PARTIE

LA DEFENSE CIVILE

Depuis des années, votre Commission des Lois dénonce la faiblesse de la politique de défense civile qui, malgré des déclarations d'intention ambitieuses, demeure en grande partie une coquille vide que quelques actions symboliques assurées par des crédits insuffisants sont incapables de remplir.

I. LES DIFFICULTES POUR APPRECIER EXACTEMENT L'ACTION PUBLIQUE EN MATIERE DE DEFENSE CIVILE

Le précédent Ministre de l'Intérieur avait annoncé, en réponse à une question écrite, le 7 mars 1985, comme direction d'action du Gouvernement, "l'établissement d'une évaluation précise de la dépense publique en matière de défense civile".

La commission permanente de défense civile avait été saisie de cette question dans les cadres de ses travaux, en 1985. La commission a constaté que la politique nationale de défense civile ne pouvait faire, actuellement, l'objet d'une programmation rigoureuse de l'action publique. En effet, il lui manque le préalable à toute programmation fiable : une connaissance claire de sa base budgétaire, répartie entre plusieurs administrations publiques de l'Etat et les collectivités locales. Préalablement à une programmation, il importe que l'Etat se donne un moyen fiable d'évaluation de l'effort de l'ensemble des administrations publiques, fondé sur le recensement précis de toutes les actions mesurables par des flux financiers relevant de la défense civile au sens que donne à ce

concept l'article premier du décret du 13 janvier 1965. On ne peut que s'associer à cette constatation.

La commission permanente a proposé de confier les travaux préparatoires à l'établissement du concept budgétaire et comptable de défense civile à un groupe siégeant au Commissariat général du plan qui aurait pour objectif d'établir une évaluation de l'effort de la défense civile de l'ensemble des administrations de l'Etat, des collectivités locales et de leurs établissements publics en regard d'un tableau des ressources assurant le financement. Conformément à cette position, le ministre de l'Intérieur avait demandé, le 23 juillet 1985, au ministre chargé du plan, de constituer un tel groupe. Les travaux de ce groupe n'ont pas eu jusqu'à présent de suite concrète.

Cette année encore, il faudra donc s'efforcer de cerner tant bien que mal l'effort budgétaire consenti par l'Etat en faveur de la défense civile à travers des concepts budgétaires incertains.

A. Les crédits de la sécurité civile.

Ces crédits figurent dans le budget du ministère de l'Intérieur. On les a examinés dans la première partie du présent avis.

B. 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.

Les crédits inscrits au sein du fascicule du S.G.D.N. ne cessent de diminuer d'année en année. Ceux inscrits au sein du fascicule du ministère de la Défense connaissent un léger redressement en 1987 en terme de crédits de paiement.

(En milliers de francs.)

| | Autorisations de programme | | | | | Crédits de paiement | | | | |
|--------------------------------------------------------------------------|----------------------------|--------|---------|---------|--------|---------------------|---------|--------|--------|--------|
| | 1983 | 1984 | 1985 | 1986 | 1987 | 1983 | 1984 | 1985 | 1986 | 1987 |
| Crédits inscrits au sein du fascicule du ministère de la défense | 72.000 | 72.000 | 85.350 | 85.350 | 80.000 | 81.500 | 81.500 | 73.350 | 73.350 | 79.600 |
| Crédits inscrits au sein du fascicule du S.G.D.N. (chapitre 57-02) | 26.325 | 21.834 | 19.650 | 16.302 | 12.000 | 24.010 | 20.808 | 16.453 | 16.245 | 12.740 |
| Total | 98.325 | 93.834 | 105.000 | 101.652 | 92.000 | 105.510 | 102.308 | 89.803 | 89.595 | 92.340 |

Globalement, le programme civil de défense augmente de 3,06 % en terme de crédits de paiement, mais diminue de 9,50 % en autorisations de programme.

Les crédits de programme civil de défense sont redistribués par le S.G.D.N. aux différents ministères.

La répartition prévisionnelle des autorisations de programme est la suivante :

PROGRAMME CIVIL DE DEFENSE

Répartition prévisionnelle par ministère et pourcentage de croissance.

(En million de francs.)

| Ministères | A.P. en 1986 | A.P. en 1987 | Variation 1986-1987 (en pourcentage) |
|------------------------------------------------------------------------------------|----------------|---------------|--------------------------------------------|
| S.G.D.N. | 12,500 | 10,175 | - 18,60 |
| Economie, finances et privatisation | 0,510 | 0 | » |
| Défense | 21,170 | 11,370 | - 46,29 |
| Intérieur | 41,419 | 38,960 | - 5,90 |
| Equipement, Logement, Aménagement du territoire | 5,850 | 10,500 | + 79,49 |
| Transports | 1,000 | 4,000 | + 300,00 |
| D.O.M.-T.O.M. | 2,010 | 0,995 | - 50,50 |
| Industrie, P. et T. et Tourisme (y compris recherche et technologie en 1986) | 8,243 | 7,500 | - 9,01 |
| Agriculture | 0,800 | 0,500 | - 37,50 |
| Santé et famille | 3,500 | 5,000 | + 42,86 |
| P. et T. | 3,000 | 3,000 | » |
| Mer | 0,300 | 0 | » |
| S.J.T.I. | 1,350 | 0 | » |
| Total | 101,652 | 92,000 | - 9,50 |

Source : Rapport de M. Michel Cointat — A.N. n° 395 — 8^e législature.

C. L'effort civil de défense.

L'Etat E du fascicule budgétaire du Secrétariat général de la Défense nationale récapitule les crédits de l'effort civil de défense qui sont les crédits affectés aux opérations dont les ministères civils estiment qu'ils représentent le surcoût pour ces opérations de la prise en compte des impératifs de défense.

En 1987, l'effort civil de défense représente un montant de 919,34 millions de francs en autorisations de programme contre 990,79 millions de francs en 1986 et de 3 182,22 millions de francs de crédits de paiement contre 3 782,94 millions en 1986.

La baisse entamée depuis plusieurs années se poursuit pour les autorisations de programme (- 7 %), mais les crédits de paiement se redressent sensiblement (+ 15,7 %).

(En millions de francs.)

| | 1984 | 1985 | 1986 | 1987 |
|-------------------------------|----------|----------|----------|----------|
| Autorisations de programme .. | 1.521,64 | 1.131,26 | 990,79 | 919,34 |
| Crédits de paiement | 3.500,92 | 3.250,51 | 3.182,22 | 3.782,94 |

En réalité, comme on l'a dit dans les avis des années précédentes, ce concept budgétaire n'a guère de signification, aucune norme objective se s'imposant aux administrations pour apprécier leur effort civil de défense.

II. LES PERSPECTIVES DE L'ACTION GOUVERNEMENTALE EN MATIERE DE DEFENSE CIVILE

. L'an dernier, la commission permanente de défense civile s'est réunie à plusieurs reprises et a examiné à travers quelques groupes de travail les questions suivantes :

- doctrines et moyens ;
- ordre public ;
- protection des populations ;
- information.

On trouvera en annexe au présent rapport pour avis le bilan de ces travaux.

Les suites concrètes de ces réflexions ont été peu nombreuses. On citera principalement le décret du 12 novembre 1985 qui a créé dans les 74 départements métropolitains non chefs-lieux de région ainsi qu'aux chefs-lieux des 22 régions des **services interministériels des affaires civiles et économiques de défense et de la protection civile** constitués par la réunion des bureaux interministériels de défense et des directions départementales de la protection civile.

Une circulaire du Premier Ministre, datée du même jour, a rappelé les compétences des commissaires de la République en matière de défense de caractère non militaire.

. Le nouveau Gouvernement a affirmé sa volonté de relancer l'action en faveur de la défense civile. C'est ainsi que le Premier Ministre, M. Jacques CHIRAC, a déclaré le 12 septembre 1986 devant l'Institut des Hautes Etudes de la Défense nationale :

"Je souhaite que vous puissiez engager une réflexion approfondie sur l'organisation actuelle des responsabilités et des moyens de la défense civile et de la défense opérationnelle du territoire, toutes deux conçues pour parer à des formes de menaces qui, aujourd'hui, s'intensifient et se diversifient".

M. Charles PASQUA, Ministre de l'Intérieur, devant le Haut Comité pour la Défense civile, le 9 octobre 1986, a à son tour marqué son attention pour la défense civile en insistant sur la lutte contre le terrorisme. Le 7 novembre 1986, devant l'Assemblée nationale, il a confirmé que la défense civile faisait partie des priorités du Gouvernement.

Toutefois, l'action gouvernementale en la matière demande à être précisée.

Dans une réponse à une question posée par votre rapporteur, le Ministre de l'Intérieur a marqué ainsi certaines limites aux perspectives d'évolution de la défense civile.

Selon cette réponse, en effet :

"La défense civile est avec la défense économique et la défense militaire une composante de la défense nationale. Elle doit être conçue et organisée en tenant compte de la priorité reconnue au maintien de la crédibilité technique et psychologique du potentiel de dissuasion nucléaire, fondement de la stratégie de défense de la France, notamment en raison des évolutions actuelles en matière de stratégie, de technologie et de menaces.

"A ce titre, les perspectives d'évolution de la défense civile sont limitées :

- sur le plan doctrinal, par la nécessité d'éviter l'affichage de toute orientation susceptible d'être perçue comme un affaiblissement de la volonté de dissuasion, ou comme une altération du caractère préventif de la dissuasion ;

- sur le plan financier, par l'impératif de la satisfaction préalable des besoins de modernisation du potentiel nucléaire, lui-même limité par les contraintes budgétaires, économiques et sociales pesant sur les finances publiques ;

- sur le plan pratique, on ne peut envisager de mettre en place un système d'abris efficaces contre les agressions les plus extrêmes sur l'ensemble du territoire national. Il serait d'un coût exorbitant et d'une utilité relative dans de nombreux cas répondant au demeurant à l'hypothèse d'agression la plus improbable. Le développement d'une capacité d'abris contre les retombées radioactives et les agressions chimiques est cependant nécessaire : il doit être progressif et conçu, au moindre coût, en prenant en compte les possibilités de desserrement des populations, la protection fournie par les

infrastructures existantes, enfin la localisation des zones à haut risque".

Votre commission se demande si une telle analyse - si elle est bien celle du Gouvernement - n'est pas de nature à freiner l'effort en faveur de la défense civile.

La commission des lois considère que la dissuasion nucléaire est d'autant plus efficace que la volonté du Gouvernement est soutenue par une volonté de la population. Elle s'est interrogée sur le point de savoir si cette dernière ne serait pas plus déterminée en se sentant protégée contre les conséquences d'une éventuelle riposte.

Quoi qu'il en soit, toujours selon cette même réponse, la politique gouvernementale en matière de défense civile doit se concrétiser par les mesures suivantes :

1° En ce qui concerne la continuité de l'action et des liaisons gouvernementales, le programme d'amélioration de liaisons territoriales de défense entrepris en 1986 sera développé de façon significative et l'effort d'équipement en matière de surveillance du territoire et de lutte anti-terroriste sera poursuivi.

2° En matière de protection des populations, les efforts s'exerceront sur :

- le renforcement du corps de défense de la protection civile avec la montée en puissance des unités d'instruction de la sécurité civile et des colonnes mobiles de secours ;

- la poursuite du recensement des locaux pouvant servir d'abris anti- retombées, sans méconnaître la nécessité de combiner à partir de 1987 les opérations de recensement et des opérations pilotes d'aménagement expérimental de locaux en abris ;

- l'accroissement significatif du nombre des équipes mobiles de détection de la radioactivité pour mettre en place sur le territoire national un dispositif cohérent en trois années ;

- la poursuite de l'effort d'équipement des centres de déminage dans le cadre de la lutte anti-terroriste ;

- la mise en place d'un dispositif national d'intervention chimique comprenant la création, d'une part, de cellules

mobiles d'intervention chimique et, d'autre part, d'un ensemble de fichiers informatisés d'aide à la décision ;

- 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 définition et l'application de normes de sécurité pour l'aménagement d'abris anti-souffle et d'abris anti-retombées renforcés dans les constructions publiques ou privées neuves en tenant compte de l'intérêt stratégique représenté par les zones où sont implantées les constructions concernées.

III. LE BILAN DES ACTIONS MENEES DANS LE DOMAINE DE LA DEFENSE CIVILE

Comme les années passées, votre rapporteur ne peut que constater un décalage entre les déclarations d'intention ambitieuses et la modestie des réalisations concrètes.

A. Le recensement des abris.

Décidé en 1982 et engagé en 1983, le programme en cours a pour objet de recenser, dans tous les départements métropolitains, les locaux enterrés ou semi-enterrés pouvant servir d'abris contre les retombées radioactives, en l'état ou après la réalisation d'aménagements sommaires, pendant une durée de 48 heures, avec purification de l'air, mais sans apport d'air extérieur.

Les informations recueillies sont ou seront présentées sous forme de statistiques permettant de comparer dans chaque département les capacités d'abris existantes aux populations à abriter (y compris d'éventuels réfugiés).

A ce jour, le recensement a été mené à terme dans sept départements : Ile-et-Vilaine, Haute-Loire, Seine-Maritime, Gard, Mayenne, Morbihan, Orne. Il reste à achever dans les départements du Bas-Rhin et de la Loire.

En raison du report en 1986 des crédits de programme civil de défense de 1985, aucune opération nouvelle n'a été engagée au cours du premier semestre de 1986.

Les crédits actuellement disponibles (28 millions de francs au titre des programmes civils de défense de 1985 et 1986) pourraient permettre de recenser à partir de 1986 les locaux dans 25 départements correspondant à ceux de la zone de défense de Metz, de la région de Picardie, du Pas-de-Calais, du Vaucluse, des Hautes-Alpes, des Alpes de Haute-Provence.

Pour 1987, il est proposé au titre du programme civil de défense de recenser neuf départements nouveaux pour terminer le recensement dans la zone de défense Nord (Nord et Eure), compléter le recensement des départements constituant l'environnement du plateau d'Albion (Drôme, Lozère, Ardèche), achever le recensement dans la zone de défense Ouest (Manche, Calvados, Côtes-du-Nord et Finistère).

Au total, à la fin du programme de 1987, seraient recensés 42 départements comprenant la totalité de ceux des zones de défense Nord, Est. Ouest.

Pour donner sa pleine portée à cette opération, il apparaît nécessaire :

- de poursuivre au même rythme et au cours des années suivantes l'effort entrepris, de telle sorte que la totalité du territoire, hors départements techniquement trop difficiles à traiter, soit recensée à échéance de cinq ans ;

- à partir de 1988, simultanément à la poursuite des opérations de recensement, d'engager des travaux à titre exceptionnel à l'initiative de l'Etat, des collectivités territoriales ou des particuliers, pour procéder aux aménagements rendant pleinement utilisables les capacités recensées.

B. Les bureaux de défense.

En application du décret du 12 novembre 1985 qui, comme on l'a vu, a modifié le décret du 20 avril 1983 relatif aux pouvoirs des commissaires de la République en matière de défense de caractère non militaire, la mise en place des services interministériels des affaires civiles et économiques de défense et de la protection civile se poursuit dans les préfectures de départements et de régions par fusion des bureaux de défense et des directions départementales de la protection civile.

En outre, les moyens des services de défense existants aux niveaux de la zone et de la région pourront être renforcés par des détachements ou mises à disposition de fonctionnaires, officiers ou magistrats.

En 1986, 220 000 francs de crédits ont été délégués aux secrétaires généraux des zones de défense pour favoriser les actions d'information de défense. Ces crédits représentent 50 % de l'emploi des crédits de l'article 40 du chapitre 34-03 intitulé "service du haut fonctionnaire de défense", contre moins de 15 % en 1984.

C. Les systèmes d'alerte.

1. Les réseaux de sirènes.

Actuellement, 4 495 sirènes sont installées couvrant 58 % de la population. Au cours du premier semestre 1986, 137 sirènes ont été installées, dont 110 au titre de l'extension.

L'étude et la réalisation d'un prototype de sirènes à alimentation autonome ont été inscrites au budget de 1984 : quatre sociétés ont répondu à l'appel d'offres.

La modernisation du réseau de télécommande de sirènes de la région parisienne est en fin de réalisation. La remise en état des parties terminales mises hors service par la numérotation du réseau téléphonique est engagée.

2. Le programme STAR (Système téléphonique d'alerte aux risques).

Ce programme semble devoir être abandonné.

En effet, un prototype de Système téléphonique d'alerte aux risques a bien été expérimenté en 1984 dans le Gard.

Toutefois, selon les renseignements fournis à votre rapporteur :

"Les résultats obtenus ont été satisfaisants, mais les caractéristiques de ce système ne correspondent pas toutes aux contraintes désormais imposées pour le temps de crise. Il ne peut donc être développé à ce titre".

3. Le Système de prévision automatisé des retombées radioactives (SPARR).

Le système de prévision automatisée des retombées radioactives (SPARR) est désormais opérationnel. Huit ensembles sont installés, un à Taverny au centre d'opérations de la défense aérienne, sept dans les sous-groupes nucléaires, soit six correspondant aux six préfectures de zones de défense et un dans le centre d'opérations de la sécurité civile de la région Provence-Alpes-Côte-d'Azur. Les informations météorologiques relatives aux vents aux différentes altitudes sont directement intégrées dans le système par l'intermédiaire du réseau Transpac.

4. Le réseau d'alerte à la radioactivité.

Le réseau d'alerte à la radioactivité (ARA) est un réseau fixe de 2 500 postes installés pour la plus grande partie dans les gendarmeries.

Des alarmes sonores et lumineuses se déclenchent quand la radioactivité atteint un certain seuil.

Les informations de ce réseau ne sont pas actuellement centralisées de façon automatique.

Un nouveau réseau, avec une gamme de mesures plus large, et doté de télémesure est à l'étude. La télémesure, tout en conservant la faculté de lecture sur place, doit permettre le regroupement des informations au niveau départemental.

Une autorisation de programme de un million de francs a été accordée en 1986 et une autre de même grandeur a été demandée pour 1987.

D. L'information des populations.

La politique suivie en matière d'information des citoyens sur menaces existantes afin qu'ils participent à l'action collective de prévention et adoptent le comportement le mieux adapté à la nature de l'agression est encore très modeste.

. On peut signaler certes que la défense civile fait l'objet d'enseignements au sein de l'institut des hautes études de défense nationale et des universités préparant à des diplômes de troisième cycle de défense. D'une certaine manière, l'instruction du secourisme participe également à cette action ainsi que celle des disciplines de sécurité civile dispensée aux appelés du contingent dans les unités d'instruction de la sécurité civile.

. En direction du grand public, des actions concrètes peuvent servir de support à une information :

- à plusieurs reprises, les pouvoirs publics ont développé leur politique en matière de protection des populations, notamment à l'occasion de l'inauguration d'équipements susceptibles de servir d'abris ;

- des recommandations techniques pour la construction d'abris civils contre les risques de guerre ont été éditées et diffusées dans les préfetures, les directions départementales de l'équipement et les communes de 10 000 habitants et plus, en vue de leur mise à disposition du public ;

- le recensement des locaux pouvant servir d'abris auquel ont été associés les élus, les services communaux, les associations de protection civile et les réservistes a permis d'informer, à domicile, les propriétaires ou locataires sur les possibilités de protection offertes par leurs immeubles. Dans le prolongement de cette opération, il est projeté de mettre en vente une brochure intitulée "Utilisations des sous-sols existants à usage d'abris anti-retombées" donnant les renseignements nécessaires pour l'aménagement en abri du bâti existant.

En outre, dans le cadre des perspectives de développement de la sécurité civile, évoquées en conseil des ministres du 16 juillet 1986, il est prévu d'établir et de diffuser à grande échelle avant le 1er janvier 1988 un manuel pratique d'information sur les risques naturels et technologiques.

IV. DEFENSE CIVILE ET LUTTE CONTRE LE TERRORISME

Dans son discours du 12 septembre 1986 devant l'Institut des hautes études de défense nationale, M. Jacques CHIRAC a mis en évidence cet aspect actuel de la défense civile en déclarant, à propos de la menace extérieure :

"Cette menace peut s'exercer par l'intermédiaire d'actions militaires, mais aussi par le terrorisme, véritable acte de guerre qui attend ses succès de la peur individuelle et collective qu'il provoque au sein d'une population à laquelle il s'attaque en tentant de la placer en situation d'otage virtuel. Tout doit être mis en oeuvre pour réduire de telles menaces et diminuer ces vulnérabilités nouvelles qui cherchent à déstabiliser l'Etat et à affranchir la volonté de résistance de la Nation".

Les propositions d'emploi des crédits susceptibles d'être transférés par le secrétariat général de la défense nationale au ministère de l'intérieur au titre du programme civil de défense de 1987 concernant la poursuite des programmes engagés au cours des années antérieures dans le cadre de la politique gouvernementale de lutte contre les intrusions étrangères et les menées terroristes, s'élèvent à 8,453 millions de francs. Il s'agit :

. En ce qui concerne la direction générale de la police nationale, de la détection radiogonométrique mobile et de la lutte contre les actions des terroristes dans le domaine de l'écoute.

. En ce qui concerne la direction de la défense et de la sécurité civiles, de l'équipement des centres de déminage en matériels modernes spécialisés permettant la détection des substances radioactives et l'intervention à distance.

Le service de déminage regroupe 127 démineurs répartis dans 17 centres, sans compter ceux dépendant de la préfecture de police de Paris.

Dans ce domaine, le ministre de l'Intérieur a annoncé la construction d'une école de formation à Marly-le-Roi et de terrains d'entraînement en Corrèze et à Toulon.

. Par ailleurs, il a été proposé une action nouvelle consistant à valoriser les liaisons de défense civile de la direction de la surveillance du territoire avec les premiers investissements du réseau "Capucine" de chiffrage de son réseau national informatisé. L'augmentation progressive des crédits affectés à ces actions traduit la permanence de l'effort réalisé en ce domaine, les programmes civils de défense de 1985 et 1986 y ayant respectivement consacré en autorisations de programme 1,2 million de francs et 4,3 millions de francs.

*

* *

A l'issue de cet examen, votre Commission constate que le projet de loi de finances pour 1987 marque sur de nombreux points une évolution positive :

- En matière de sécurité civile, on note avec satisfaction l'augmentation de 14,6 % des autorisations de programme pour les dépenses d'investissement de la sécurité civile.

Cette augmentation bénéficie principalement au groupement aérien. Elle permettra en 1987 le remplacement d'un canadien et de deux hélicoptères destinés à remplacer des appareils détruits ces dernières années.

- Le Gouvernement a annoncé la préparation d'un programme pluriannuel de modernisation de la flotte aérienne, mais il ne portera ses fruits que dans quelques années. Pendant la campagne 1987, sont prévus l'expérimentation de nouveaux matériels, une amélioration du fonctionnement de la base de Marignane (15 emplois d'ouvriers mécaniciens y sont créés) et une aide aux départements pour qu'ils se dotent d'hélicoptères bombardiers.

- Le Gouvernement a mis en chantier un projet de loi prévoyant la réorganisation et la modernisation de la sécurité civile. Ce projet confèrera au ministre de l'Intérieur les mêmes pouvoirs en matière de sécurité civile que ceux que l'ordonnance de 1959 lui attribue pour la défense civile comme on l'a vu dans le II de la première partie du présent rapport. Une organisation interministérielle nouvelle sera assise sur les zones de défense.

- Le Gouvernement a annoncé également un renforcement des effectifs des deux UISC de Nogent-le-Rotrou et de Brignoles

(qui passeront de 480 à 616 hommes) et la création d'une troisième UISC probablement à Lyon, spécialisée dans le risque chimique, de 1988 à 1992.

- Enfin, en matière de défense civile, le Gouvernement s'est déclaré nettement favorable à ce concept.

En conclusion, une politique nouvelle est annoncée, mais les réalisations en 1987 ne seront que modestes.

Si le projet correspond à l'attente de la Commission des Lois, en revanche, le budget ne s'y engage qu'avec une timidité apparente. C'est le cas notamment dans le domaine des crédits de paiement dont le total baisse de 17,7 %. Cette baisse est certes due à la diminution des subventions de fonctionnement à la Brigade des sapeurs-pompiers de Paris. Mais cette économie pour l'Etat de 192 millions de francs aurait pu permettre un renforcement des subventions pour les dépenses d'incendies et de secours des autres collectivités locales, ce qui n'est pas le cas.

Dans le domaine de la défense civile, les réalisations demeurent insuffisantes.

Toutefois, tenant à saluer l'orientation nouvelle amorcée par ce budget, votre Commission des Lois a décidé de donner un avis favorable à l'adoption des crédits affectés à la mission de protection civile du budget du ministère de l'intérieur pour 1987 ainsi qu'à l'article 73 du projet de loi de finances sous réserve de l'amendement qu'elle a adopté à cet article.

ANNEXE
PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 1987
BUDGET DU MINISTERE DE L'INTERIEUR

—
SENAT
—

Commission des lois
"Sécurité Civile"

—
Rapporteur : M. GIROD

Question n° IV.2 : Bilan des travaux de la commission permanente de défense civile en 1985.

Réponse

La commission permanente de défense civile, remise en activité en 1985, s'est réunie une première fois le 5 mars afin d'arrêter le mandat de ses quatre groupes de travail : "Doctrines et moyens", "Ordre public", "Protection des populations" et "Information". Ceux-ci ont tenu 26 réunions préparatoires et la commission, réunie en séance plénière, a examiné les conclusions de leurs travaux les 11 juillet, 3 septembre et 19 septembre 1985. Le bilan de ces travaux est le suivant :

I - GROUPE "DOCTRINE ET MOYENS"

1 Sur l'organisation déconcentrée de la défense non militaire

- par décret n° 85.1174 du 12 novembre 1985 (JO du 13 novembre), ont été créés dans les 74 départements métropolitains non chefs-lieux de région des "services interministériels des affaires civiles et économiques de défense et de la protection civile", constitués par la réunion des bureaux interministériels de défense et des directions départementales de la protection civile. Aux chefs-lieux des 22 régions métropolitaines et des 4 régions monodépartementales de l'outre-mer, ont été créés des services interministériels régionaux des affaires civiles et économiques de défense et de la protection civile.

- un arrêté du Premier ministre du 12 novembre 1985 prévoit le renforcement des services interministériels régionaux et des secrétariats généraux de zone de défense par mise à disposition ou par détachement d'officiers, de magistrats et de fonctionnaires administratifs ou techniques de catégorie A (JO du 13 novembre);

- la création, aux niveaux zonaux, régionaux et départementaux, d'un centre opérationnel de défense auprès des préfets pour le temps de crise ou de guerre a été prescrite. L'étude des textes nécessaires à cette création a été engagée en 1986 dans le cadre de la commission interministérielle de défense du territoire. Un projet de décret a été arrêté par cette instance et sera prochainement soumis à l'approbation du Premier ministre ;

- il a été préconisé de mettre fin au dédoublement fonctionnel qui confie aux directeurs départementaux des services d'incendie et de secours (autorités décentralisées) des responsabilités déconcentrées en matière de défense non militaire dans les départements et dans les régions ;

2. sur les conditions d'exercice, par les préfets, de leurs attributions en matière de défense non militaire.

Le Premier ministre a signé le 12 novembre 1985 une circulaire relative à l'application du décret n° 83.321 du 20 avril 1983 relatif aux pouvoirs des préfets en matière de défense non militaire (JO du 27 novembre 1985).

3. En ce qui concerne les relations au plan juridique entre Etat et collectivités territoriales en matière de défense

Il a été préconisé de permettre, dans le cadre du contrôle de légalité, l'annulation par la juridiction administrative des actes pris par les autorités communales, départementales ou régionales qui seraient de nature à compromettre le fonctionnement ou l'intégrité d'une installation ou d'un ouvrage intéressant la défense. Cette disposition est désormais prévue par l'article 26 de la loi n° 86.29 du 9 janvier 1986 portant dispositions diverses relatives aux collectivités locales (JO du 10 janvier). Une circulaire du Premier ministre du 25 avril 1986 a commenté cet article de loi (JO du 7 mai).

4. Sur l'élaboration d'un concept budgétaire et comptable de défense civile

Conformément aux recommandations de la commission permanente de défense civile, le ministre de l'Intérieur a demandé le 23 juillet 1985 au ministre chargé du Plan de constituer un groupe de travail au Commissariat général du plan afin de procéder à l'évaluation de la dépense budgétaire et de la dépense nationale en matière de défense civile.

II - GROUPE "ORDRE PUBLIC"

1) Sur la sécurité des pouvoirs publics, des administrations et des organismes du service public de radiodiffusion sonore et de télévision

Sécurité des bâtiments et installations publics

Sont en cours d'élaboration :

- un projet de circulaire du Premier ministre définissant les dispositions générales applicables en matière de sécurité des bâtiments et des installations publics civils,

- un projet de directive technique destiné à être annexé à la circulaire spécifiant les mesures de protection passive et les mesures de protection active à prendre en la matière.

Il a été préconisé :

- une modification éventuelle du code de l'urbanisme relative à la délivrance du permis de construire permettant d'assurer à priori le respect des prescriptions techniques de sécurité applicables aux bâtiments publics,

- les conditions d'individualisation et d'imputation des coûts budgétaires résultant de la mise en oeuvre des mesures de protection passive.

Sécurité des transmissions et de l'informatique

Il est proposé :

- d'étendre des dispositions tendant à étudier la compétence et à renforcer corrélativement le potentiel scientifique et technique du service central des chiffres et de la sécurité des télécommunications, ainsi que du service de sécurité de défense à toutes les questions relatives au fonctionnement de l'ensemble des systèmes automatisés dont l'activité est indispensable à la sécurité des populations,

- de confier à une structure interministérielle de synthèse et d'évaluation la mission d'inventorier les menaces qui risquent d'affecter les systèmes d'information et les mesures susceptibles d'y parer.

1) Gestion des liaisons directes

Il est présenté diverses mesures classifiées concernant la constitution et le fonctionnement du réseau REGIS.

2) Sur la protection des installations répertoriées points sensibles

Diverses mesures classifiées sont recommandées pour compléter la réglementation sur la protection des points sensibles de catégorie NI.

3) Sur la protection du secret

Il est proposé des mesures concernant la formation et l'information du personnel, la révision des catalogues ministériels des emplois nécessitant l'habilitation à la connaissance des informations classifiées secret-défense et les conditions d'accès à ces emplois.

4) Sur les conditions d'exercice de la coopération civilo-militaire en temps de paix et en temps de crise

Diverses mesures classifiées touchant aux points sensibles et à la défense opérationnelle du territoire

III - PROTECTION DES POPULATIONS

1. Sur l'information des populations

Il est proposé d'étudier le principe et le contenu d'une action d'information destinée au grand public sur les risques des temps de paix, de crise et de guerre et sur les moyens pour y faire face, compte tenu de la protection assurée par le dispositif général de défense.

- après définition de ses modalités de conception, une maquette de manuel de protection des populations sera établie, s'inspirant entre autres de précédents étrangers.

- la brochure "Savoir pour vivre" éditée par le service national de la protection civile, consacrée principalement aux risques du temps de paix, devra être actualisée en 1986.

2. Sur la modernisation du dispositif d'alerte

- Un programme chiffré des opérations estimées prioritaires sera arrêté en fonction des conclusions du groupe d'analyse fonctionnelle créé à cet effet. Les actions à prendre en considération porteront notamment sur :

*la réalisation et le durcissement des centres d'émission de consignes aux populations,

*la rénovation et le durcissement du réseau de télécommande des sirènes,

* l'acquisition de matériels en vue de l'augmentation du nombre d'équipes de détection de la radioactivité.

3. Sur l'accueil et la prise en compte des réfugiés étrangers dans une situation de crise.

- Dans le cadre d'une politique de maintien sur place des populations définie par l'OTAN et acceptée par la France, la commission permanente de défense civile prend acte de la nécessité d'admettre pour l'établissement de plans internes l'hypothèse d'un afflux limité de réfugiés et de travailleurs étrangers aux frontières du Nord et de l'Est, voire du Sud-Est, et pose en principe que les documents prévoient les dispositions permettant de limiter le nombre des réfugiés en transit à la capacité d'accueil des itinéraires.

- dans une première phase les plans de circulation routière de défense des zones de Lille et de Metz prendront en compte l'hypothèse d'un afflux de réfugiés limité à la capacité de transit des axes réservés et évalueront avec le maximum de précision les moyens d'accompagnement et de soutien nécessaires à la maintenance de la fluidité du trafic, à l'accueil des populations en transit et aux soins. Des planifications analogues seront entreprises en 1987 dans les autres zones de défense.

- en ce qui concerne les transports ferroviaires, sont pris en considération les chiffres relatifs à la capacité de transport, résultat d'études réalisées sous l'égide de la SNCF.

- la constitution d'unités de réserve dérivées de la police nationale, sera mise à l'étude en tenant compte des besoins mis en évidence par les travaux précédemment mentionnés. (Voir ci-après IV - 3).

4. En ce qui concerne la planification du desserrement des populations.

A partir des enseignements tirés de la phase expérimentale de mise en oeuvre des plans ORSEC-CRISE la procédure d'établissement d'un schéma type de plan sera engagée en vue d'une planification sélective et exhaustive (quant aux secteurs concernés) des opérations de desserrement des populations. Une directive particulière du Premier ministre précisera à cet égard les conditions d'application.

5. En ce qui concerne la protection passive des populations

a) moyens de survie

La commission permanente de défense civile a pris connaissance des études relatives aux coûts de l'équipement mobilier des abris et de la constitution de stocks de vivres.

b) tenues de protection

Une nouvelle tenue NBC sera étudiée. Les intervenants actifs (sapeurs-pompiers militaires et professionnels) en seront dotés dans un premier temps.

c) abris

Normes, coûts et surcoûts

Un projet d'arrêté portant création d'une commission consultative interministérielle chargée de proposer des normes et de donner son avis sur l'homologation des équipements au terme d'une période d'expérimentation sera soumis au contreseing des ministères concernés.

La brochure "Recommandations techniques pour la construction d'abris civils contre les risques de guerre", sera rééditée et mise en vente en librairie.

La plaquette sur l' "Utilisation des sous-sols existants à l'usage d'abris anti-retombées" sera éditée et mise en vente en librairie en 1986-1987.

Un programme triennal de réalisation d'abris expérimentaux sera établi pour :

- * établir les normes et prescriptions techniques en matière de construction d'abris et d'équipement,
- * préciser l'évaluation des coûts et surcoûts.

Incitations financières et fiscales

Il est proposé d'engager une réflexion sur les incitations financières de toute nature susceptibles d'être mises en oeuvre pour développer au moindre coût la mise à l'abri des populations.

Sera entreprise l'étude des modalités d'incitations financières et fiscales en faveur :

- * des particuliers et entreprises réalisant des abris d'une capacité supérieure à leurs besoins directs,
- * des collectivités publiques autres que l'Etat prenant l'initiative de réaliser des abris collectifs en qualité de maître d'ouvrage.

En raison de leurs incidences financières éventuelles, ces études seront menées en liaison étroite avec les travaux d'établissement d'un concept budgétaire et comptable de défense civile.

6. Sur l'actualisation de la directive du Premier ministre du 15 octobre 1982

La commission permanente de défense civile recommande l'actualisation de la directive du 15 octobre 1982 afin que soient prises en compte, par les pouvoirs publics, les initiatives nouvelles qu'elle propose au titre de la protection des populations, notamment en ce qui concerne les transports militaires, le desserrement et les normes techniques et surcoûts relatifs à la réalisation d'abris.

IV - GROUPE "INFORMATION"

1. Sur la diversification des conditions d'accomplissement du service national actif

La commission permanente de défense civile a tiré les conséquences des dispositions de la loi n° 85-835 du 7 août 1985 relative à la modernisation de la police nationale prévoyant dans son article 5 la création d'une nouvelle forme de service national dans la police nationale. Elle a préconisé une définition par décret en Conseil d'Etat des conditions d'application de cet article de loi. Tel est l'objet du décret n° 86-312 du 3 mars 1986 (JO du 7 mars 1986). La mise en oeuvre de cette nouvelle forme de service actif sera assurée prochainement, à titre expérimental, dans un petit nombre de lieux. En outre, un complément de dispositions législatives afférentes à cette forme de service sont actuellement à l'étude au sein du ministère de l'Intérieur (Direction générale de la police nationale).

2. Sur le régime juridique de l'affectation de défense

La commission permanente de défense civile a émis un avis favorable à la substitution au régime actuel de l'affectation collective de défense d'une forme nouvelle d'affectation non militaire de défense. Les études relatives à cette question ont été entreprises dans le cadre de la commission centrale de service de défense. Celle-ci a établi un avant-projet de loi qui sera soumis à l'examen du Parlement, parmi diverses dispositions modifiant le code du service national.

3. Sur les conditions d'emploi des réserves

L'éventualité de la constitution de corps de défense spécialisés relevant du ministère chargé des affaires sociales et du ministère des postes et télécommunications a été évoquée dans le cadre de la commission permanente de défense civile. Cette instance a estimé qu'il appartenait aux départements ministériels concernés d'établir pour le Secrétariat général de la défense nationale les propositions relatives à une telle création.

- La commission permanente de défense civile a confié aux ministères de la Défense et de l'Intérieur, en liaison avec le Secrétariat général de la défense nationale, le soin d'étudier les modalités de constitution d'unités de réserve dérivées de la police nationale, susceptibles de concourir, en temps de crise, à l'accomplissement de missions particulières, notamment pour la gestion de la circulation routière de défense. La mise en oeuvre d'une telle étude ne pourra être amorcée qu'après adoption par le Parlement du projet de loi, précédemment évoqué et actuellement en cours d'élaboration, tendant à compléter la partie législative du code du service national relative au service dans la police nationale.

4. Sur le concours des collectivités territoriales à la préparation et à la mise en oeuvre de la défense civile

La commission permanente de défense civile a préconisé la mise à l'étude des conditions d'une éventuelle association contractuelle entre l'Etat et les collectivités territoriales pour la préparation et la mise en oeuvre de mesures non militaires de défense, et notamment de défense civile. Cette étude a été entreprise dans le cadre de la commission interministérielle de défense du territoire. Elle n'a pas permis d'aboutir à des conclusions clairement applicables. L'association des collectivités locales en ce domaine est contraire, en effet, au principe de la compétence exclusive de l'Etat en matière de défense et contreviendrait, dans l'immédiat, à la nécessité d'une pause et d'un réexamen des dispositions existantes en matière de décentralisation.