

N° 98

SÉNAT

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1987-1988

Annexe au procès-verbal de la séance du 16 novembre 1987.

AVIS

PRÉSENTÉ

*au nom de la commission des Lois constitutionnelles, de
Législation, du Suffrage universel, du Règlement et
d'Administration générale (1) sur le projet de loi de finances
pour 1988, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE*

TOME III

**INTÉRIEUR
SÉCURITÉ 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, Auguste Cazalet, Michel Charasse, Jean Clotet, Henri Collette, Raymond Courrière, Etienne Dailly, Michel Darras, Marcel Debarge, Luc Dejoie, Michel Dreyfus-Schmidt, Mme Jacqueline Fruyas-Cazalis, MM. François Giacobbi, Jean-Marie Girault, Jacques Grandon, Paul Graziani, Hubert Haenel, Daniel Hoefel, Charles Jolibois, 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 légisi.) : 941 et annexes, 960 (annexe n° 30), 963 (tome II), 964 (tome IV) et T.A. 175.

Sénat : 92 et 93 (annexe n° 26) (1987-1988).

Loi de finances. - Incendies de forêts - Protection civile.

SOMMAIRE

	Pages
Exposé général	5
CHAPITRE PREMIER : LA SECURITE CIVILE	6
I. LES CREDITS DE LA SECURITE CIVILE	6
A. L'évolution globale des crédits de la sécurité civile	6
1. Le total général des crédits	6
2. Les dépenses ordinaires	7
3. Les dépenses en capital	8
B. L'évolution sectorielle des crédits	8
II. L'ORGANISATION DE LA SECURITE CIVILE	10
A. L'organisation centrale	10
B. La loi du 22 juillet 1987	11
C. Les services d'incendie et de secours	15
1. Le recrutement des sapeurs-pompiers	15
2. La formation des personnels	16
3. Le choix des matériels	17
D. Les directions départementales de la protection civile et du service d'incendie et de secours	17
III. LA LUTTE CONTRE LES INCENDIES DE FORET	20
A. L'ampleur du fléau	20
1. Les tendances constatées sur le long terme	20
2. Le bilan des années 1986 et 1987	22
2.1. L'année 1986 : l'intolérable est atteint	22
2.2. L'année 1987 : une heureuse surprise	22
B. La définition d'une politique	24
1. La leçon des incendies de l'été 1986	24
2. Bilan des premières décisions	26
3. La loi du 22 juillet 1987	31
C. L'avenir du groupement aérien	35

	Pages
1. Bilan de l'état du parc aérien	35
2. Perspectives d'avenir	37
IV. LES PROBLEMES STATUTAIRES	38
A. Les effectifs	38
B. Bilan et perspectives	40
1. Rappel des mesures prises en 1987	40
2. Mesures envisagées pour 1988	41
CHAPITRE II : LA DEFENSE CIVILE	43
I. L'ORGANISATION DE LA DEFENSE CIVILE	45
A. Les textes de base	45
B. La loi du 22 juillet 1987	48
II. L'APPREHENSION BUDGETAIRE	49
III. DE QUELQUES PROBLEMES PARTICULIERS	55
A. Le problème des abris	55
B. La création d'une troisième UISC	58
C. L'établissement d'un code national d'alerte	58
D. Le droit à l'information	61
CONCLUSION	63

Mesdames, Messieurs,

L'examen des crédits consacrés à la sécurité civile pour l'année 1988 s'inscrit dans un contexte particulier caractérisé par **une réalisation et un espoir**. La réalisation c'est bien entendu la présentation par le Gouvernement et le vote par le Parlement de la **loi n° 85-565 du 22 juillet 1987 relative à l'organisation de la sécurité civile**, à la protection de la forêt contre l'incendie et à la prévention des risques majeurs. Oeuvre de rationalisation, de clarification et de renforcement beaucoup plus que d'imagination ou d'innovation, cette loi présente le grand mérite d'être fondée sur des données concrètes et d'avoir pour objectifs des actions concrètes : c'est une satisfaction qu'il faut d'emblée souligner.

L'espoir concerne la défense civile : certes -et l'on doit aussi le souligner d'emblée- les réalisations en la matière demeurent modestes, trop modestes. Mais des signes encourageants sont perceptibles : la volonté d'agir est clairement affirmée ; le problème est perçu dans son ampleur ; quelques actions sont engagées, notamment par la loi du 22 juillet 1987. Il serait évidemment souhaitable d'aller plus loin, d'articuler de façon plus nette encore sécurité civile et défense civile, de développer sur le socle désormais renforcé de la sécurité civile une véritable politique de la défense civile. Mais peut-être cette dernière notion est-elle dotée d'une dynamique "impérialiste" qui impose qu'un soin tout particulier soit apporté à l'agencement des structures administratives et ministérielles appelées à concourir à la réalisation d'une politique efficace de défense civile. C'est une donnée qu'il ne faut pas oublier, mais qu'il faut dépasser, tant l'urgence en la matière est grande. C'est en fonction de ces considérations que la commission a examiné les crédits du ministère de l'Intérieur que le projet de loi de finances pour 1988 propose de consacrer à la sécurité civile

CHAPITRE PREMIER : LA SECURITE CIVILE

I. LES CREDITS DE LA SECURITE CIVILE

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

1. Le total général des crédits

. Les crédits de paiement, dont le budget initial pour 1987 accusait une baisse de 17,7 %, connaissent au contraire cette année une **augmentation de 10,2 %** puisqu'ils passent de 809,5 à 891,8 millions de francs. Rappelons à ce sujet que la baisse de 1987 était due à la réduction de la participation de l'Etat aux dépenses de fonctionnement de la brigade de sapeurs-pompiers de Paris (183 MF), les départements de la petite couronne étant corrélativement appelés à compenser cette réduction, de façon que leur régime de participation soit identique à celui de Paris. C'est donc en réalité à un effort budgétaire très important en faveur de la sécurité civile que procède, pour la deuxième année consécutive, le Gouvernement. Cet effort est d'autant plus appréciable qu'aux crédits figurant dans le budget du ministère de l'Intérieur s'ajoutent ceux inscrits dans les budgets d'autres ministères (Agriculture et Environnement) dont l'évolution est également très satisfaisante. Si l'on ajoute enfin au total ainsi obtenu dans les lois de finances initiales les crédits dégagés par les lois de finances rectificatives, et que l'on prend en compte le vote de la loi du 22 juillet 1987, on constate qu'une action sans précédent est accomplie en faveur de la Sécurité Civile. La commission des Lois, qui déplorait de façon quasi-rituelle depuis de nombreuses années la frilosité de la politique menée dans ce domaine, tient à marquer solennellement la satisfaction qu'elle éprouve devant cette action.

. Les autorisations de programme connaissent apparemment une évolution inverse : alors qu'elles avaient fortement augmenté en 1987 (+ 15,2 %), atteignant ainsi un montant jamais atteint en matière de sécurité civile, elles régressent dans le projet de loi de finances pour 1988 de 9,8 %, étant ramenées de 140,7 à 126,9 millions de francs, soit une diminution en valeur absolue de près de 14 millions. Cette évolution s'explique très simplement par la non-reconduction du crédit de 22 MF inscrit en 1987 pour l'acquisition de deux avions bombardiers d'eau Grumann-Tracker. L'appréciation de l'évolution globale doit donc être nuancée : à structure constante, si l'on peut dire s'agissant de la non-inscription de crédits concernant la modernisation du groupement aérien, les autorisations de programme connaissent une évolution satisfaisante. Mais la satisfaction est fortement tempérée par le constat que précisément le vieillissement du parc aérien est une préoccupation réelle que le projet de loi de finances pour 1988 ne prend pas suffisamment en compte. Préoccupation si réelle que le projet de loi de finances rectificative pour 1987, qui devrait être bientôt examiné par le Parlement, octroie un crédit de 20 MF à la Sécurité Civile pour l'acquisition d'un bombardier d'eau supplémentaire. **En définitive, les crédits de la loi de finances et de la loi de finances rectificative devraient donc à nouveau progresser en 1988 et atteindre ainsi à nouveau un montant jamais encore atteint.**

2. Les dépenses ordinaires

Les dépenses ordinaires progressent globalement de 11 %, passant de 676 à 750,7 millions mais cette évolution globale dissimule des mouvements en sens contraire au sein de chaque titre :

. Les dépenses du Titre III (fonctionnement) progressent de 14,1 %, passant de 554 à 632 millions de francs, le gain étant en très grande partie destiné au renforcement de la lutte contre les incendies de forêt (+ 40,7 MF) et au renforcement des Unités d'Instruction de la sécurité civile (+ 20,6 MF).

. Les dépenses du Titre IV (interventions) laissent apparaître une baisse de 2,6 % en valeur relative et de 3,2 MF en valeur absolue. Mais cette baisse est en fait imputable au transfert du titre IV au titre III des crédits consacrés à l'achat de produits retardants utilisés dans la lutte contre les incendies de

forêt. A structure égale, le titre IV aurait donc connu une évolution positive (+ 1,3 MF).

3. Les dépenses en capital

. au titre des dépenses en capital, il faut noter la disparition de tout crédit inscrit au titre VI (subventions d'investissement accordées par l'Etat). Le projet de loi de finances pour 1987 comportait encore à ce titre un crédit de 4 MF consacrés aux installations immobilières des sapeurs-pompiers (subventions d'équipement et achèvement d'opérations en cours).

. les dépenses en capital inscrites au titre V (investissements exécutés par l'Etat) progressent quant à elles de 9 %, passant de 129,5 à 141,1 millions de francs, soit une augmentation en valeur absolue de 11,6 MF.

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

. Si la participation de l'Etat aux dépenses de fonctionnement du bataillon des **marins-pompiers de Marseille** (chapitre 41-31 - article 20) reste parfaitement stable (29 MF), la subvention versée à la **brigade de sapeurs-pompiers de Paris** augmente en revanche légèrement de 4,7 MF pour atteindre 327,4 millions de francs (chapitre 36-51 - article 30), sur un total -il n'est pas inutile de le rappeler- de 631,8 MF pour le titre III.

. Les dépenses de personnel (chapitres 31-30, 31-31 et 31-95 article 10) passent de 112,95 MF à 139,85 MF, ce qui représente une augmentation très sensible de 26,9 MF en valeur absolue et de 24 % en valeur relative. Cette progression s'explique par le renforcement des effectifs des deux UISC, portés à 616 militaires chacune, par celui de l'escadron de sécurité civile de Corte qui passe de 126 à 170 hommes, par la dotation en personnel des deux états-majors de zone créés à Lyon et Metz, par le renforcement des effectifs du CODISC et le réaménagement de l'encadrement de la base de Marignane : au total, ces mesures représentent 20,6 MF, inscrits au chapitre 31-30 - article 70 (remboursement des soldes et indemnités) puisque les personnels concernés sont des militaires (372 hommes au total).

La réforme du statut des personnels navigants de la base aérienne de Marignane entraîne quant à elle une augmentation de 4,2 MF, inscrits au chapitre 31-31 - article 40, dont les crédits totaux passent par conséquent à 17,2 MF.

A l'exception de ces deux séries de mesures, l'évolution des emplois est très limitée : dix emplois sont supprimés, suppression qui permet d'économiser 1,2 MF cependant que cinq emplois nouveaux sont créés pour un coût total de 0,7 MF : il s'agit de deux emplois d'ingénieur destinés à renforcer le service du déminage et de trois emplois de mécaniciens navigants pour la base d'avions bombardiers d'eau de Marignane.

. **Le renforcement des moyens de lutte contre les incendies de forêt** bénéficie de l'attribution de 40,7 millions de francs au total qui concerneront les actions suivantes :

- 0,8 MF pour le remboursement des soldes et indemnités versées aux militaires participant à la lutte (chapitre 31-30 - article 70) ;

- 1,9 MF pour les frais de déplacement (chapitre 34-90 - article 41) ;

- 9,9 MF pour les frais de matériel et fonctionnement courant (chapitre 34-96 - article 40) ;

- et 28,1 MF dont 20,6 MF seront affectés à la location d'hélicoptères lourds et légers largueurs d'eau ainsi qu'à l'expérimentation de nouveaux bombardiers d'eau (chapitre 34-92 - article 20).

. **Les dépenses d'équipement de la sécurité civile** (chapitre 57-30) progressent, pour les crédits de paiement, de 11,1 MF pour atteindre 142,1 MF. Ce total comprend notamment une somme de 17 MF destinée à l'acquisition de deux hélicoptères Dauphin et une somme de 94,9 MF destinée à la maintenance des aéronefs, contre 85 MF pour 1987 (article 31). Elle comporte également :

- 1 MF pour la réinstallation du centre de déminage de Lyon ;

- 5 MF pour la poursuite de l'équipement immobilier ;

- 1,5 MF pour l'acquisition de matériels d'intervention et d'urgence pour faire face aux catastrophes, aux situations de crise et venir en aide aux populations sinistrées.

. Les crédits de paiement consacrés aux dépenses d'équipement informatique, bureautique et télématique régressent de 1 MF à 0,7 MF (chapitre 57-60 - article 52).

II. L'ORGANISATION DE LA SECURITE CIVILE

L'organisation de la sécurité civile a été modifiée à plusieurs reprises en quelques mois, ces modifications répondant à un impératif de **clarification** que votre commission avait mentionné à plusieurs reprises les années précédentes. La remise en ordre des structures la satisfait donc, d'autant qu'elle y voit le témoignage de la **volonté d'agir à long terme** et le gage de l'efficacité des actions entreprises. Elle souhaite que l'effort de rationalisation soit poursuivi en direction des services en place au niveau départemental, services dont l'articulation semble encore exagérément complexe.

A. L'organisation centrale

1. Un décret du 28 novembre 1986 a transformé la direction "de la défense et de la sécurité civiles" en une direction "de la sécurité civile". Présentée comme une opération de recentrage des attributions de cette direction sur ses missions traditionnelles, cette réforme a pour conséquence de rattacher directement au ministre la nouvelle direction, sans échelon administratif intermédiaire, tandis que l'ancienne direction "de la défense et de la sécurité civiles" dépendait de la direction générale de l'administration du ministère de l'Intérieur.

Parallèlement à cette réforme, il a été décidé de rétablir directement auprès du Ministre le haut-fonctionnaire de défense : cette fonction était en effet exercée par le directeur général de l'administration puisqu'il disposait de la direction "de la défense et de la sécurité civiles".

2. Les missions du directeur de la sécurité civile sont précisées par ce même décret : il anime et coordonne les services chargés :

- des actions de secours visant à la sécurité des personnes et des biens, en temps de paix comme en temps de crise ;
- des moyens d'intervention de la sécurité civile ;
- de la prévention des risques civils de toute nature ;
- de l'assistance aux services locaux de secours et de lutte contre l'incendie et de l'élaboration des textes régissant les corps de sapeurs-pompiers ;
- de la promotion de l'enseignement de la sécurité civile et de la formation des officiers sapeurs-pompiers.

3. Un arrêté également daté du 28 novembre 1986 définit l'organisation de la direction de la sécurité civile et énumère les services qui la composent. Il s'agit des sous-directions : des moyens opérationnels ; des risques naturels et technologiques ; de l'administration générale et de la formation ; ainsi que de l'inspection technique de la sécurité civile ; de l'état-major de la sécurité civile ; de l'Institut nationale d'études de la sécurité civile et de la base d'avions de la sécurité civile de Marignane.

4. Il faut enfin signaler qu'un décret du 22 juillet 1987, portant organisation de l'administration centrale de l'environnement a abrogé le décret du 10 avril 1984 portant création d'une délégation aux risques majeurs, délégation qui avait elle-même succédé au commissariat à l'étude et à la prévention des risques naturels majeurs créé par le décret n° 81-1012 du 12 décembre 1981.

B. La loi du 22 juillet 1987

Fondée sur des idées simples -ce qui est assurément un grand mérite-, cette loi a pour ambition de clarifier la double hiérarchie des responsables et des plans d'action ainsi que la direction des opérations de secours.

1. Trois niveaux sont ainsi définis :

1.1. au niveau national : le ministre chargé de la sécurité civile a pour mission de préparer les mesures de sauvegarde et de coordonner les moyens de secours relevant de l'Etat, des collectivités territoriales et des établissements publics sur l'ensemble du territoire. A ce titre, le ministre de l'intérieur est notamment chargé d'établir un plan ORSEC national qui est mis en oeuvre sur décision du Premier ministre. Il peut alors disposer, en cas d'accident grave, de l'ensemble des moyens publics et privés par voie de réquisition et les mettre à la disposition de l'autorité responsable de la direction des secours. Pour assurer cette mission, il utilise les services d'un centre opérationnel appelé CODISC (centre opérationnel de la direction de la sécurité civile) fonctionnant en permanence et relié à tous les départements.

1.2. Au niveau de chaque zone de défense, c'est le représentant de l'Etat dans le département où se trouve le siège de la zone de défense qui est chargé de préparer les mesures de sauvegarde et de coordonner les moyens de secours publics dans cette zone.

Il lui incombe notamment d'attribuer à l'autorité chargée de la direction des secours ceux des moyens de secours nécessaires qui sont situés dans la zone et, lorsque les circonstances le justifient, de déclencher le plan ORSEC de zone qu'il aura préalablement établi. A cette fin, le préfet de zone dispose d'un état-major de sécurité civile et d'un centre opérationnel permanent appelé CIRCOSC. Il est chargé, en outre, d'établir un schéma directeur départemental d'incendie destiné à préparer les moyens de secours et à permettre leur engagement opérationnel en colonnes mobiles interdépartementales.

1.3. Au niveau du département, une structure analogue est confirmée, le Préfet déclenchant, lorsque les circonstances le justifient, le plan ORSEC départemental qu'il aura préalablement établi.

2. Des plans spécifiques à certains risques apportent à cette organisation hiérarchisée l'élément de souplesse que la prise en compte des spécificités locales impose :

2.1. Lorsque, à l'intérieur d'une même zone de défense, plusieurs départements sont plus particulièrement exposés à certains risques -et c'est, par exemple, le cas des départements méditerranéens pour les incendies de forêt- les compétences du Préfet de zone peuvent être confiées par le Premier ministre, en tout ou en partie, au Préfet de l'une des régions où se trouvent l'un ou les départements concernés. Un échelon intermédiaire entre la zone de défense et le département peut donc être instauré pour répondre à des préoccupations particulières.

2.2. Au niveau infradépartemental, des plans particuliers d'intervention, préparés par le Préfet du département, après avis des maires et de l'exploitant concernés définissent les mesures à prendre aux abords des installations ou ouvrages dont les caractéristiques répondent à des critères déterminés par un décret en Conseil d'Etat.

2.3. Il existe enfin, en dehors de ces P.P.I. ou des différents plans ORSEC, des **plans d'urgence** qui sont des plans de secours faisant appel à des moyens spécifiques ; il 'agit, à titre d'exemple, des plans contre les pollutions, les inondations, la neige ou encore les plans destinés à faire face aux accidents ayant entraîné un grand nombre de blessés (attentat de la rue de Rennes à Paris, accidents des Orres ou de Luz-Ardiden etc...).

Un plan particulier d'intervention ou tout autre plan d'urgence peuvent être déclenchés sans entraîner de plan ORSEC.

Par contre si l'ampleur de la catastrophe ou sa nature le justifient, le plan d'urgence peut être suivi du déclenchement d'un plan ORSEC départemental, zonal ou national suivant l'importance des moyens à mobiliser.

3. La direction des opérations de secours fait également l'objet de clarification :

La loi réaffirme que la direction des opérations de secours relève du maire ou du préfet en application même du code des communes, quelle que soit l'ampleur de la catastrophe, et même si celle-ci suppose le déclenchement d'un plan ORSEC zonal ou d'un plan ORSEC national.

- le maire est le responsable permanent de la sécurité des populations de sa commune en application de l'article L. 131 du code des communes. Il lui appartient donc de prendre les mesures de sauvegarde en cas de menace et de diriger les opérations de

secours, lorsqu'elles sont à l'échelle d'une seule commune et des moyens de cette commune.

C'est donc au quotidien, et pour faire face aux risques les plus courants (accidents de la voie publique, incendies, effondrements, inondations etc...), le maire qui assure la direction des secours, même si pour cela il fait appel à des services extérieurs à sa commune (corps de sapeurs-pompiers dont relève la commune).

- **le préfet de département** assure la direction des secours dans deux types de situations :

. 1. en application du code des communes lorsque l'accident, le sinistre ou la catastrophe dépassent le cadre d'une commune ou les moyens habituellement mis en oeuvre dans le cadre communal.

. 2. en cas de déclenchement d'un plan ORSEC ou de tout autre plan d'urgence.

- Pour exercer leur commandement opérationnel, tous les préfets de départements devront disposer d'un centre opérationnel départemental doté de moyens de transmissions adaptés pour assurer la liaison avec tous les services de l'Etat ou des collectivités qui participent aux opérations de secours (service d'incendie et de secours, police, gendarmerie, équipement, etc...).

Ce centre opérationnel départemental aura des liaisons permanentes avec les centres interrégionaux de coordination de la sécurité civile (CIRCOSC) placés auprès des préfets de zone et le centre opérationnel national de la sécurité civile (CODISC) placé auprès du ministre de l'Intérieur.

Lorsqu'une catastrophe intéresse plusieurs départements, le Premier ministre peut désigner un des préfets de département concernés pour assurer la direction des secours afin de maintenir l'unité de commandement ; cette disposition se justifie notamment lorsqu'une installation à risques (centrale nucléaire, usine chimique) se trouve en limite de deux départements.

La direction des opérations de secours en mer est assurée par le Préfet maritime (Toulon, Brest, Cherbourg).

C. Les services d'incendie et de secours

Malgré quelques progrès, la loi du 22 juillet 1987 ne règle pas véritablement les problèmes, à la vérité fort délicats, qui concernent les rapports réciproques des différentes autorités concernées par la gestion ou le fonctionnement des services d'incendie et de secours. Certes, elle accroît l'autorité du directeur départemental de ces services pour contrôler l'ensemble des corps des sapeurs-pompier et prévoit que les officiers, volontaires ou professionnels, seront nommés conjointement par les autorités compétentes de l'Etat et la collectivité d'emploi. Mais elle ne règle pas les problèmes engendrés par les responsabilités croisées du représentant de l'Etat et du Président du Conseil Général. La situation reste donc, à de nombreux égards, complexe :

1. Le recrutement des sapeurs-pompier

Au plan du recrutement des sapeurs-pompier, le partage des compétences entre le représentant de l'Etat et le président du conseil général ne concerne que les personnels en fonction au service départemental d'incendie et de secours ainsi qu'au corps départemental de sapeurs-pompier lorsque ce dernier a été créé.

. En ce qui concerne les **sapeurs-pompier non officier**, le recrutement relève de la compétence du président du conseil général.

. Les **officier** ainsi que les sous-officier chefs de corps ou chefs de centre font l'objet, quant à eux, d'une nomination conjointe du président du conseil général et des autorités compétentes de l'Etat, conformément aux dispositions de l'article 17 de la loi n° 87-585 du 22 juillet 1987.

. Enfin, et en application de l'article 56 de la loi n° 82-213 du 2 mars 1982, le **directeur départemental** du service d'incendie et de secours est nommé par le ministre de l'Intérieur après avis du représentant de l'Etat dans le département et avec l'accord du président du conseil général.

2. La formation des personnels

. Il appartient aux collectivités territoriales et aux centres de formation, créés par la loi du 2 juillet 1984 modifiée par la loi du 13 juillet 1987, relative à la formation des agents des collectivités territoriales, d'assurer la formation des sapeurs-pompiers et de se doter de structures aptes à cette instruction. Ainsi les écoles départementales, interdépartementales, interrégionales de sapeurs-pompiers relèvent des collectivités territoriales.

. Mais plusieurs raisons nécessitent néanmoins l'intervention de l'Etat: la principale est que les opérations de secours, sur le territoire national ou à l'étranger, peuvent être de grande ampleur et mobiliser de multiples intervenants. Elles nécessitent une cohérence qui suppose une unité de doctrine de formation dont l'Etat a la charge.

Par ailleurs, l'intérêt de certains enseignements peut échapper à telle ou telle collectivité locale ; en complément de sa volonté d'assurer une unité de formation, l'Etat peut également inciter à l'acquisition de connaissances dans certains domaines, en particulier lorsqu'il s'agit de risques contemporains.

. Les modalités de l'intervention de l'Etat sont les suivantes

- il assure la formation initiale des officiers de sapeurs-pompiers par l'intermédiaire des écoles interrégionales de sapeurs-pompiers et par l'Ecole nationale supérieure de sapeurs-pompiers de Nainville-les-Roches ;

- en relation avec les milieux de la recherche et de l'industrie, et afin d'assurer la coordination et l'unité des enseignements, il précise par voie réglementaire le contenu des formations spécialisées adaptés aux risques contemporains et procède au contrôle de la qualité des formations dispersées. Ainsi, des formations spécialisées ont pu être formalisées sous forme d'unités de valeur (lutte contre les feux de forêts - prévention contre les risques d'incendie et de panique - prévention et intervention face aux risques radiologiques - intervention face au risque chimique) et offrent à tous les sapeurs-pompiers un enseignement modulaire et progressif (initiation - certificat - brevet supérieur) adaptés aux conditions de leurs missions ;

- il organise ou finance, en partie ou totalement, certaines actions de formation de spécialisation au plus haut niveau. Pour

1987, plus de 4 millions de francs seront octroyés aux collectivités territoriales pour concourir à la formation des sapeurs-pompiers.

Il est par ailleurs à noter que l'article 7 de la loi du 22 juillet 1987 sur la sécurité civile confère au préfet de la zone de défense un rôle moteur en matière de formation dans le cadre du schéma directeur et que les écoles interrégionales dont la compétence recouvre d'une manière générale le territoire des zones de défense auront un rôle central en matière de formation.

3. Le choix des matériels

Le choix des matériels relève des présidents de conseil général et du président de la commission administrative du service départemental d'incendie et de secours sur proposition du directeur du S.D.I.S..

Le contrôle du représentant de l'Etat peut s'exercer sur un double plan :

- compatibilité du choix avec le règlement départemental de mise en oeuvre opérationnelle, arrêté par le préfet après avis du président du conseil général ;

- choix de matériels agréés et respect des règles de la concurrence.

D. Les directions départementales de la protection civile et du service d'incendie et de secours

Les attributions respectives du directeur départemental de la protection civile et du directeur départemental du service d'incendie et de secours sont fixées, pour le premier par le décret n° 83-231 du 20 avril 1983, modifié par celui du 12 novembre 1985 relatif aux services interministériels des affaires civiles et économiques de défense et de la protection civile (SIACEDPC) et, pour le second par le décret n° 82-694 du 4 août 1982 relatif à l'organisation départementale du service d'incendie et de secours.

1. Le directeur départemental de la protection civile
(ou chef du SIACEDPC) est chargé, sous l'autorité du

représentant de l'Etat dans le département, d'animer, de coordonner et de contrôler l'action des services extérieurs des administrations civiles dans le département en matière de défense à caractère non militaire et, par extension, dans le domaine de la sécurité civile. En pratique, ce fonctionnaire de la préfecture exerce les attributions suivantes :

1.1. Attributions relatives à l'organisation de la planification des secours :

- élaboration, mise à jour et suivi des plan de secours départementaux ;
- suivi et contrôle des exercices départementaux.
- participation aux études des risques et à la prévention des risques naturels, technologiques et de la vie courante ;
- participation aux travaux de la commission consultative départementale de la protection civile, de la sécurité et de l'accessibilité.

1.2. Attributions relatives au secourisme et au sauvetage spécialisés

- Contrôle de la formation aux diplômes de secourisme ;
- Formation des secouristes, préparation et organisation des jurys d'examen (diplôme de premiers secours en milieu sportif, brevet national de sécurité et de sauvetage aquatique, pisteurs secouristes, maîtres-chiens, monitorat.)

1.3. Attributions relatives à la mise en oeuvre des secours

- Collaborateur du préfet, responsable de la mise en oeuvre opérationnelle des secours, il assure la bonne coordination des liaisons préfecture, établies entre la direction départementale et la protection civile et la direction départementale des services d'incendie et de secours.
- Il anime et coordonne les activités des cellules de l'état-major départemental de la protection civile et de la salle opérationnelle de la préfecture : installation du PC fixe.

- Il analyse les opérations a posteriori en vue de perfectionner les plans de secours et d'améliorer l'efficacité des actions qui en découlent.

1.4. Attributions concernant les relations avec les tiers et l'information des populations :

- Il réunit, prépare et analyse les éléments d'information susceptibles d'être adressés aux populations en cas de sinistre ou de menace de sinistre.

- Il coordonne les relations avec les associations spécialisées en matière de sécurité civile (F.N.P.C., C.R.P., Spéléo-secours, etc...).

2. Fonctionnaire territorial, le directeur départemental des services d'incendie et de secours exerce, quant à lui, des activités de :

- direction administrative d'un établissement public départemental ;

- préparation et de mise en oeuvre opérationnelle des moyens de lutte contre l'incendie et de secours.

Ainsi, sous l'autorité du président du conseil général, il assure la direction du service départemental d'incendie et de secours notamment pour :

- la gestion des personnels de l'établissement public ;
- la préparation du budget ;
- la conclusion des marchés et des contrats ;
- l'élaboration du règlement du service.

3. Cette répartition des attributions fait actuellement l'objet de réflexions engendrées par les dispositions de la loi du 22 juillet 1987.

. L'article 15 de la loi élargit en effet la compétence du directeur départemental du service d'incendie et de secours qui, désormais, "contrôle et coordonne l'ensemble des services d'incendie et de secours du département, des communes et de leurs établissements publics. Il est chargé de la mise en oeuvre

des moyens de lutte contre l'incendie et des secours relevant du département, des communes et de leurs établissements publics, sous l'autorité du maire ou du représentant de l'Etat agissant dans le cadre de leurs pouvoirs respectifs de police".

. En ce qui concerne les attributions du directeur départemental de la protection civile, une circulaire ministérielle, en cours d'élaboration, vise d'une part, à le décharger de toute mission ayant un caractère opérationnel lors de la mise en oeuvre des moyens de secours -cette mission étant exclusivement confiée au directeur départemental des services d'incendie et de secours- et, d'autre part, à consacrer le rôle de coordination administrative qu'il exerce dans le domaine de la prévention, de la planification et de la gestion des moyens d'intervention dont dispose le Préfet, représentant l'autorité de l'Etat dans le département.

III. LA LUTTE CONTRE LES INCENDIES DE FORET

A. L'ampleur du fléau

Les années 1986 et 1987 ayant été particulièrement contrastées en ce qui concerne les incendies de forêt, tout particulièrement dans le secteur circumméditerranéen, il est intéressant, avant d'exposer le bilan de ces deux campagnes, de rappeler l'évolution sur le long terme.

1. Les tendances constatées sur le long terme

1.1. Le tableau suivant retrace l'évolution des surfaces incendiées dans les départements de l'Entente de 1973 à 1985, en distinguant d'une part les départements de la région Corse et d'autre part les départements du continent :

Années	Nombre d'incendies		Surfaces incendiées	
	Corse	Continent	Corse	Continent
1973	515	925	13 030	12 800
1974	344	918	11 443	17 858
1975	609	854	5 015	6 677
1976	561	1 015	2 237	27 704
1977	675	415	13 838	685
1978	1 593	1 295	7 035	21 233
1979	1 286	1 387	6 799	35 225
1980	1 253	1 099	6 057	4 543
1981	958	1 022	10 634	4 810
1982	1 318	1 276	27 693	19 891
1983	600	2 174	34 000	14 614
1984	422	2 200	3 711	10 770
1985	1 304	2 898	26 658	22 777

1.2. Une lecture immédiate de ce tableau permet de souligner les tendances "lourdes" suivantes :

- . le **bilan cumulé** des surfaces incendiées témoigne de la réalité et de l'ampleur de la catastrophe : en treize ans, près de 370 000 hectares ont été parcourus par le feu.

- . la **moyenne annuelle** des superficies brûlées avoisine donc les 30 000 hectares. Mais ce chiffre moyen dissimule de profondes disparités d'une année à l'autre et entre les deux zones géographiques qui font l'objet de ces statistiques. On observe ainsi que l'écart maximum d'une année à l'autre concerne l'année 1980 (10 600 hectares) et l'année 1985 (49 435 hectares) soit un rapport d'environ un à cinq. On observe également qu'au sein d'une même zone l'amplitude de l'écart est encore plus grande puisqu'elle est de un à huit (hors année 1977) pour les départements du continent et de un à quinze pour la région Corse.

- . l'**attitude à adopter** face au phénomène doit donc combiner les considérations suivantes :

- se garder de tout "triomphalisme" à la suite d'une année clémente et rester pleinement conscient de la fragilité de tout succès apparent ;

- être également conscient de la nécessité de mener une politique à long terme, tenace et volontaire ;

- disposer de moyens d'action suffisamment mobiles pour répondre aux variations très sensibles des besoins d'une année à l'autre.

2. Le bilan des années 1986 et 1987

2.1. L'année 1986 : l'intolérable est atteint

. les années 1983 et 1985 avaient été particulièrement désastreuses ; l'année 1986 a vu le désastre se confirmer : un peu plus de 46 000 hectares ont été parcourus par le feu dans les régions méditerranéennes dont 8 440 hectares pour la région Corse, 13 000 pour la région Languedoc-Roussillon et 23 000 pour la région Provence-Alpes-Côtes d'Azur. En deux années consécutives, ce sont donc près de 100 000 hectares qui, dans ces régions, ont subi le feu.

. le retentissement de ce désastre a été d'autant plus grand pour l'année 1986 que des sites touristiques renommés (corniche d'Eze ; la ville de Cannes) ou déjà marqués par des drames (massif du Tanneron) ont été soit la proie des flammes soit directement menacés ; que de nombreuses habitations de particuliers ont été détruites ou endommagées par le feu ; que douze personnes, dont deux civils, ont trouvé la mort, directement ou indirectement, du fait des incendies ; et que l'opinion publique médusée a appris en plein drame que d'une part les appareils du groupement aérien étaient en partie cloués au sol par des problèmes mécaniques tandis que, d'autre part, les personnels de ce même groupement aérien menaçaient de faire la grève...

2.2. L'année 1987 : une heureuse surprise

. Quelles qu'en soient les causes, il faut évidemment se réjouir que le bilan provisoire des incendies de forêt dans les régions du pourtour méditerranéen ne fasse mention, au 24 octobre 1987, que d'un total de 10 534 hectares parcourus par le feu, la Corse comptant pour près de 4 000 hectares et la région Provence-Alpes-Côte d'Azur pour 5 500 hectares. Rapportés à la série statistique figurant dans le tableau ci-dessus, il apparaît en effet que ce bilan est le plus satisfaisant depuis quinze ans, très voisin de celui établi pour l'année 1980 (10 600 hectares).

. un second motif de satisfaction vient du constat que la diminution de la superficie totale parcourue par le feu n'a pas pour corollaire une diminution proportionnelle du nombre des incendies déclarés. Cette satisfaction présente l'apparence d'un paradoxe, car il serait en tout état de cause réjouissant que le nombre des incendies diminue. Mais on peut tout aussi bien considérer que la discordance des évolutions entre la superficie brûlée et le nombre des incendies déclarés traduit l'efficacité de la prévention et la réduction des délais d'intervention sur les feux naissants. Si l'année 1986 avait vu 2 646 feux parcourir 46 122 hectares, l'année 1987 aura vu 3 370 feux parcourir 10 534 hectares. Le ratio superficie totale incendiée / nombre de feux, établi sur les quinze dernières années, permet de dresser le tableau suivant :

SUPERFICIE MOYENNE PARCOURUE PAR UN FEU

Années	Superficie moyenne	Année	Superficie moyenne
1973	18	1980	4,5
1974	23	1981	7,8
1975	8	1982	18,5
1976	19	1983	17,5
1977	13,5	1984	5,5
1978	9,75	1985	11,75
1979	15,75	1986	17,5
		1987	3,12

. A l'aide de ce tableau, les observations suivantes peuvent donc être formulées :

- le ratio obtenu pour l'année 1987 est le plus satisfaisant des quinze dernières années, seules les années 1980 et 1985 se situant dans des zones comparables ;

- ce ratio est d'autant plus satisfaisant qu'il semble démentir la corrélation existant entre le nombre de feux et la superficie moyenne parcourue par chacun d'eux : les meilleures années au point de vue du ratio semblent en effet être celles durant lesquelles le nombre de feux déclarés est le moins élevé : plus précisément, il semble qu'un seuil existe au-delà duquel la superficie moyenne par feu s'accroît.

- l'explication est sans doute de bon sens : les feux ont tendance à éclater et à se propager dans des conditions météorologiques déterminées et pour un ensemble de moyens de lutte constant. Dès lors que ces moyens sont utilisés à pleine capacité, tout nouveau feu dispose du maximum de chances pour se développer. D'où l'impérieuse nécessité de développer une politique d'intervention à très bref délai, seule susceptible, à moyens de lutte constants, d'éviter le développement d'incendies quasi-impossibles à maîtriser. Les résultats obtenus en 1987 s'expliquent partiellement par le fait que cette politique a effectivement été mise en place de façon systématique après le bilan désastreux de l'été 1986.

B. La définition d'une politique

Des décisions importantes ont en effet été prises depuis l'été 1986 dans le domaine de la lutte contre les incendies de forêt. Il peut être utile, avant d'en exposer la genèse et la teneur, de rappeler que cette lutte postule pour être efficace que **trois angles d'attaque soient conjointement utilisés** :

- **la prévention totale**, c'est à dire l'action qui a pour objet d'empêcher autant que faire se peut la naissance d'un feu ;

- **la prévention du développement** d'un foyer déjà né mais encore susceptible d'être maîtrisé par des moyens limités ;

- **l'intervention** proprement dite, lorsque le feu a déjà connu un développement tel que l'emploi combiné de moyens de lutte différents s'impose.

1. La leçon des incendies de l'été 1986

Le caractère dramatique des incendies de l'été 1986 a conduit le Gouvernement nommé quelques mois plus tôt à dresser un bilan d'une part du fonctionnement des services chargés de la lutte contre les incendies et d'autre part de l'efficacité -et de l'effectivité- des moyens réglementaires existants :

1.1. Le rapport sur les feux de forêt survenus dans les Alpes maritimes et le Var au cours de l'été 1986, rédigé à la demande du ministre de l'Intérieur par l'inspection générale de

l'administration, avec le concours de l'inspection technique de la sécurité civile, est un document parfaitement objectif et précis qui, en moins de cinquante pages limpides, établit de façon très nette le constat des dysfonctionnements et suggère les axes de réforme.

Consacré aux feux qui se sont développés le long de la corniche d'Eze, les 24 et 25 juillet 1986 (1 100 hectares brûlés) et dans le massif du Tanneron du 23 au 26 août, ce rapport met en évidence les faits suivants :

- une certaine inertie de la structure d'alerte du CODIS des Alpes-maritimes ;

- les conséquences extrêmement dommageables de l'absence de prise en compte par un commandement unique des moyens de lutte engagés ;

- le fonctionnement tout à fait défectueux des liaisons radio : absence de liaison dans certains cas, saturation des réseaux dans d'autres ; incompatibilité des fréquences ...

- l'irrespect quasi-total de l'obligation de débroussaillage autour des habitations ;

- le constat d'un malaise parmi les personnels de la base aérienne des bombardiers d'eau de Marignane.

Les recommandations formulées par le rapport découlent évidemment de ces observations. Les plus importantes concernent les points suivants :

- la nécessité de constituer et installer dans chaque département un véritable CODIS, doté de personnels formés aux feux de forêt, clairement placé sous l'autorité du directeur départemental des services d'incendie et de secours ;

- la nécessité de disposer d'une structure régionale de coordination du dispositif, les incendies ayant une fâcheuse propension à ne pas respecter les limites administratives ;

- l'urgence de remédier au désordre des liaisons radio et de réorganiser la base de Marignane ;

- la nécessité de renforcer les systèmes de prévision et d'alerte, notamment par l'établissement de plans d'intervention a priori sur les massifs forestiers sensibles, une meilleure couverture des zones sensibles par les stations météorologiques et la multiplication des techniques de guet.

1.2. Un groupe de travail interministériel, organisé sous la présidence de M. Latournerie, directeur des libertés publiques et des affaires juridiques au ministère de l'Intérieur, s'est réuni à cinq reprises durant les mois de septembre et octobre 1986. La mission de ce groupe était de rechercher les réformes législatives et réglementaires de nature à permettre une prévention et une lutte plus efficaces contre les actes incendiaires. Il est apparu en effet d'une part que le nombre d'incendies ayant pour origine un acte humain volontaire ou d'imprudence était très élevé et que d'autre part l'effectivité de la législation laissait à désirer. Le groupe de travail a donc procédé à une "mise à plat" de la législation en la matière et à l'élaboration de propositions destinées à en renforcer l'efficacité. Bon nombre de ces propositions ont d'ores et déjà fait l'objet de décisions concrètes, opérées soit par la voie législative (loi du 22 juillet 1987) soit par la voie réglementaire.

2. Bilan des premières décisions

La loi du 22 juillet 1987 appelant des commentaires particuliers, ne sont mentionnées ici que certaines des décisions prises à la suite du travail de réflexion rappelé ci-dessus.

2.1. La création d'un conservatoire de la forêt méditerranéenne a été annoncée dès le 26 août 1986 par le Premier ministre lors d'une visite des sites ravagés par les incendies. Conçu pour "bénéficier d'un droit de préemption sur toutes les terres qui ne seraient pas débroussaillées par leurs propriétaires et présenteraient par conséquent un danger", ce conservatoire doit être financé par le biais d'une taxe spéciale sur la vente des briquets et boîtes d'allumettes dont le produit annuel, estimé à 100 millions, figurera sur un chapitre budgétaire spécial des crédits du ministère de l'agriculture.

Un arrêté du 28 octobre 1987 a fixé la composition du **Conseil d'orientation de la forêt méditerranéenne** dont la mission est d'émettre des avis et de faire des propositions sur les mesures permettant une amélioration de la protection de la forêt contre les incendies sur le territoire des régions Corse, Languedoc-Roussillon, Provence-Alpes-Côte d'Azur et Rhône-Alpes.

Dans le cadre des orientations proposées par le conseil, l'Etat offrira à chaque département, éventuellement associé à la région, d'arrêter des actions de prévention coordonnées. Des

accords fixeront les parts respectives des dépenses de prévention locale que l'Etat et le département s'engageront à prendre en charge, ainsi que le régime général des aides proposées par eux aux acteurs locaux (communes, propriétaire). Ces accords pourront en outre comporter des mesures relatives à des expériences de revitalisation de l'espace forestier méditerranéen (développement d'activités agricoles, sylvestres et pastorales) ainsi que des opérations pilotes de sensibilisation. L'Etat ne sera donc qu'exceptionnellement maître d'ouvrage.

2.2. La réorganisation de la base aérienne de Marignane a été menée à bien. On sait dans quelles circonstances dramatiques un préavis de grève avait été déposé le 21 juillet 1986 par l'intersyndicale des personnels navigants et techniciens au sol : deux jours plus tôt, quatre membres de l'équipage d'un DC 6 avaient trouvé la mort en combattant un incendie qui s'était déclaré sur le côté espagnol des Pyrénées ; au même moment, seuls 13 des 23 appareils théoriquement disponibles étaient réellement en état de vol ; enfin des problèmes statutaires se trouvaient posés puisque, selon le porte-parole de l'intersyndicale "depuis cinq ans, toutes nos revendications sont restées vaines. Nous n'avons toujours pas de statut...".

Une série de décisions a donc été prise par le Gouvernement afin que la base aérienne, pivot de la lutte contre les incendies de forêt, soit à même d'assumer ses missions :

- relèvement, à compter du 1er mai 1986, de la prime spéciale versée au personnel navigant de 789,40 francs à 1 545 francs. Cette prime mensuelle est versée pendant la campagne de lutte contre les incendies de forêt, soit du 31 mai au 31 novembre.

- réforme du régime applicable aux personnels navigants contractuels de la base de Marignane par un décret du 4 août 1987 ;

- renforcement de la flotte aérienne par le budget de l'année 1987 : achat de trois bombardiers d'eau Grumann-Tracker et de 2 hélicoptères Alouette III ;

- réorganisation de la base par l'appel à des personnels de l'aéronavale. Ces mesures ont incontestablement porté leurs fruits : la lutte menée contre les incendies de forêt durant l'été 1987 a prouvé la pertinence des décisions et démontré l'efficacité des personnels participant à cette lutte.

2.3. L'affirmation du recours au guet armé

Alors que le rôle et la doctrine d'emploi des moyens aériens mis en place pour prévenir et combattre les incendies de forêt semblaient il y a peu remis en question, c'est au contraire à une affirmation claire et nette de leur importance qu'ont procédé depuis 1986 les autorités responsables de la sécurité civile. **L'objectif est ambitieux** puisqu'il vise à intervenir sur tout foyer dans un délai n'excédant pas dix minutes. Cette ambition suppose évidemment que les zones sensibles fassent l'objet d'une surveillance permanente par des unités légères aptes à intervenir par elles-mêmes dès qu'un nouveau foyer est détecté. **Les moyens mis en oeuvre durant l'été 1987 -et dont les résultats positifs sont incontestables- ont essentiellement été les suivants :**

- utilisation de patrouilles automobiles dotées de véhicules Peugeot tous terrains équipés d'un réservoir de 700 litres d'eau, et directement reliés par radio au P.C. ;

- mise en place systématique de détachements d'intervention préventifs et de colonnes mobiles préventives, répartis de façon à assurer un quadrillage permanent du territoire sensible ;

- patrouilles aériennes effectuées par les bombardiers d'eau dans les zones sensibles, soit avec les matériels traditionnels soit -et c'est une expérience- avec un Fokker F. 27 dont la capacité est de 6 365 litres d'eau emportés : cet avion est le premier biturbopropulseur utilisé en ambiance de feux de forêt ;

- utilisation à caractère systématique d'hélicoptères lourds et légers pour le guet armé. La sécurité civile utilise depuis une quinzaine d'années des hélicoptères dans le cadre de la lutte contre les incendies de forêt mais elle les utilisait essentiellement à titre d'expérimentation pour l'emploi de seaux transportés à l'élingue pour l'attaque des feux ainsi que pour des essais de canon à eau pour traiter les lisières et reprises de feux.

En revanche, l'idée d'utiliser l'hélicoptère comme moyen direct de lutte contre les feux de forêt est récente puisqu'elle ne date que de la fin de l'année 1985. Elle semble promise à un grand avenir tant les qualités de ces appareils sont apparues évidentes, l'une d'entre elles étant d'ailleurs la polyvalence des appareils qui permet, en dehors de la saison des feux, de les utiliser pour des missions très variées (évacuations sanitaires ; traitements agricoles ; transports de charges à l'élingue, etc...).

L'option entre la location et l'acquisition correspond ainsi à un véritable choix cependant que la rentabilité de la décision est garantie autant que faire se peut.

Les années 1986 et 1987 ont permis de mener des expériences nouvelles avec des appareils dotés de réservoir ventral installé sous le fuselage. Deux types d'appareils ont été utilisés pour ces expériences :

. l'Ecureuil AS 350 B1 a été testé en août et septembre 1986 dans les Alpes maritimes. Doté d'un réservoir de 700 litres (porté à 800 litres en 1987), cet hélicoptère a donné entière satisfaction notamment pour les feux de montagne inaccessibles aux moyens terrestres, l'efficacité du système étant particulièrement nette sur les feux naissants, les lisières et les reprises de grands feux ;

. un bilan identique peut être dressé pour l'hélicoptère PUMA dont la capacité est très supérieure à celle de l'Ecureuil puisqu'elle atteint 2 400 litres, soit trois fois la capacité de l'Ecureuil.

Si l'année 1986 n'a permis qu'un usage limité de l'hélicoptère, puisque le procédé était nouveau et qu'il s'agissait avant tout d'en tester l'efficacité, l'année 1987 a en revanche permis la mise en oeuvre d'une véritable politique de recours à l'hélicoptère. Ont ainsi été mis en oeuvre par la sécurité civile :

- dans le Gard : 1 hélicoptère léger ;
- dans le Var : 2 hélicoptères lourds transportant chacun 1 300 litres d'eau ;
- en Corse : 2 hélicoptères lourds et 2 hélicoptères Lama ;
- en Ardèche : 1 hélicoptère léger ;
- dans les Alpes-Maritimes : 2 hélicoptères légers bombardiers d'eau ;
- dans les Bouches-du-Rhône : 1 hélicoptère bombardier d'eau ;
- dans les Pyrénées-Orientales : également 1 hélicoptère.

L'année 1988 doit poursuivre dans cette voie puisque les crédits permettent d'une part l'acquisition de deux hélicoptères Dauphin (17 MF) et d'autre part la location d'hélicoptères équipés en bombardiers d'eau (20 MF). Cette politique, qui concilie déconcentration et efficacité, est donc d'un grand intérêt.

2.4. Le renforcement des U.I.S.C.

L'année 1988 va marquer le vingtième anniversaire de la décision de doter chaque zone de défense d'une Unité d'Instruction de la Sécurité civile... La vocation de ces unités, formations militaires mises pour emploi à la disposition du ministre de l'Intérieur, est double :

- d'une part elles forment, dès le temps de paix, les réservistes appelés à constituer ou à renforcer les unités du dispositif de la sécurité civile du temps de guerre notamment celles du corps de défense constitué et organisé par le décret n° 72-819 du 1er septembre 1972 ;

- d'autre part, elles participent activement en toutes circonstances aux missions traditionnelles de la sécurité civile telles que les incendies, les inondations, les tempêtes de neige, les tremblements de terre, les grands accidents routiers, ferroviaires ou aériens, enfin les pollutions de toutes natures.

Il est évidemment aisé de constater que la volonté arrêtée en 1968 est loin d'avoir porté tous ses fruits puisqu'à l'heure actuelle les réalisations sont les suivantes :

- seules deux zones de défense sur sept sont effectivement dotées d'U.I.S.C. : l'UISC/7 de Brignolles a été créée en 1974 pour aider les sapeurs-pompiers du Sud-Est dans leur lutte contre les feux de forêt. L'UISC/1 de Nogent-le-Rotrou a été créée en 1978 à la suite des marées noires du Tanio et de l'Amoco-Cadiz ;

- à ces deux UISC, il convient d'ajouter l'escadron de Corte créé en 1982.

Le projet de loi de finances pour 1988 ne permettra certainement pas de combler le retard accumulé depuis vingt ans... Il se borne -et c'est déjà un progrès appréciable- à porter à effectifs réglementaires de 616 hommes chacune des deux UISC créées et à renforcer l'escadron de Corte dont les effectifs passeront de 126 à 170 hommes.

Mais cet effort, pour limité qu'il soit face à l'ampleur des besoins, devrait cependant ouvrir de nouvelles perspectives dans la mesure où il augmente les capacités d'instruction, que le renforcement parallèle des casernements autorise :

. il devrait être ainsi possible, dès l'année prochaine, de former des **unités de réserve** dérivées des UISC, création permettant de compenser l'absence des UISC prévues ;

. d'une façon encore plus immédiate, cet accroissement doit permettre de détacher, dès l'hiver 1987, un certain nombre de jeunes appelés auprès des services d'incendie et de secours des collectivités territoriales. A titre expérimental, 150 jeunes seront ainsi mis à la disposition des centres de secours des sapeurs-pompiers des stations de sports d'hiver.

L'emploi de ces jeunes en hiver dans les stations est complémentaire de leur utilisation sur les feux de forêts au cours de l'été. Ces centres de secours ont en effet à affronter une pointe d'activité à laquelle ils ne sont pas en mesure de faire face. Enfin, il convient d'ores et déjà de préparer l'organisation des secours qu'il conviendra de prévoir pour les jeux olympiques d'hiver. de 1992.

A partir des renseignements tirés de cette expérience et au fur et à mesure de l'accroissement des effectifs, il sera possible de développer progressivement des détachements identiques dans les corps de sapeurs-pompiers de zones urbaines.

Le relai des UISC a été privilégié pour quatre raisons essentielles : tout d'abord, ces unités assureront avant leur détachement dans les corps de sapeurs-pompiers, la formation des jeunes du contingent, ce qui leur donne une garantie de qualification ; par ailleurs, l'Etat conserve un certain contrôle sur la bonne utilisation et l'affectation de ces jeunes ; en troisième lieu, l'Etat conserve la possibilité de les mobiliser en cas de nécessité, liée à de grandes catastrophes, pour les regrouper en unité d'intervention ; enfin, la vocation des unités étant également de préparer le corps de défense, ces jeunes appelés pourront, après leur service militaire, être affectés à des unités dérivées de la sécurité civile qui pourraient être mobilisées en temps de crise pour assurer la protection des populations.

3. La loi du 22 juillet 1987

Oeuvre de clarification et de simplification plus que d'innovation, la loi du 22 juillet 1987 présente le grand mérite d'avoir avant tout cherché à rendre effectives des mesures qui soit figuraient déjà dans des textes, soit étaient préconisées depuis longtemps mais en vain. Etablir ce constat n'affaiblit pas sa portée mais la renforce : il est permis d'espérer que sans

bouleversement des structures, des textes ou des procédures, des progrès concrets et de longue portée pourront ainsi être accomplis dans le domaine de la lutte contre les incendies de forêt. Quatre séries de mesures doivent, dans cette perspective, être soulignées :

3.1. La direction des opérations de secours, qui a parfois altéré de façon sensible l'efficacité de la lutte contre les incendies, fait l'objet de l'article 5. Les principes suivants sont très clairement posés :

. le commandement doit en toute hypothèse être unique ;

. la direction des opérations de secours est donc confiée, conformément au droit commun, au maire lorsqu'elles concernent le territoire d'une seule commune, et au commissaire de la République en cas d'abstention du maire ou lorsqu'elles intéressent plusieurs communes limitrophes ;

. en cas de déclenchement d'un plan ORSEC ou d'un plan d'urgence, les opérations de secours sont placées, dans chaque département, sous l'autorité du commissaire de la République ;

. lorsque plusieurs départements sont concernés, qu'il y ait ou non déclenchement d'un plan ORSEC ou d'un plan d'urgence, le Premier Ministre peut désigner comme directeur unique l'un des préfets de ces départements. Cette possibilité apparaît particulièrement utile puisque -on l'a déjà noté- les feux de forêt ont une propension malicieuse à ne pas respecter les structures administratives.

3.2. L'obligation de débroussaillage fait l'objet de deux des articles de la loi. Le problème du débroussaillage se trouve en effet posé depuis plusieurs années de façon particulièrement aiguë : le rapport remis le 19 mai 1983 au Président de la République par M. Haroun Tazieff, commissaire à l'étude et à la prévention des risques naturels majeurs, proposait un plan décennal portant sur 200 000 hectares, élaboré par un groupe de réflexion interministériel. Pour M. Haroun Tazieff "un des tout premiers points sur lequel ce groupe de travail devrait se pencher est celui concernant l'habitat en forêt ou en bordure de forêt. On constate que lorsqu'un massif forestier brûle, les moyens de lutte sont concentrés aux abords des habitations. Les sapeurs-pompiers et même les canadiens pourraient être utilisés au profit de la forêt si

les habitations étaient auto-défensives vis-à-vis de l'incendie, ce qui nécessite :

- que les règles d'urbanisme ou la conception de la construction (par exemple volets et portes très épais en bois ignifugé) soient adaptées au site boisé ;

- que les abords des habitations aient été débroussaillés. L'article L. 322-1 du code forestier permet au commissaire de la République de faire débroussailler 50 mètres autour de chaque habitation. Dans la perspective ouverte par la loi du 13 juillet 1982, ayant créé les plans d'exposition aux risques, le propriétaire d'une habitation devra débroussailler de façon à ne pas perdre le bénéfice de son assurance incendie : celle-ci n'entrera en jeu que si le propriétaire peut produire une facture de débroussaillage ou une attestation du maire de la commune."

La loi du 4 décembre 1985 relative à la gestion, à la valorisation et à la protection de la forêt a effectué un pas supplémentaire en précisant :

- la portée de l'obligation de débroussaillage, notamment aux abords des constructions, chantiers, travaux et installations de toute nature sur une profondeur de 50 mètres, portée éventuellement à 100 mètres par décision du maire (art. L. 322-3 du code forestier) ;

- la possibilité pour la commune, après mise en demeure du propriétaire et à la charge de celui-ci, d'y procéder d'office (art. L. 322-4 du code forestier).

En raison du coût élevé du débroussaillage -environ 10 000 F l'hectare- ces mesures n'ont guère été suivies d'effets.

La loi du 22 juillet 1987, considérant à juste titre que d'une part le débroussaillage est un élément essentiel de prévention et d'autre part qu'il permet une lutte efficace en cas d'incendie déclaré, notamment en permettant une utilisation optimale des moyens de lutte, a donc posé deux nouvelles mesures :

- . les dépenses auxquelles donnent lieu les travaux dont l'exécution d'office est ordonnée par le maire peuvent être financées par le département, par des groupements de collectivités territoriales ou des syndicats mixtes. Dans ce cas, un titre de perception est émis à l'encontre des propriétaires intéressés, d'un montant correspondant au mémoire des travaux faits, arrêté et rendu exécutoire (art. 32) ;

. un mécanisme d'ajournement du prononcé de la peine en cas d'irrespect des obligations de débroussaillage est instauré, le délai imparti pour l'exécution des travaux nécessaires étant accompagné d'une astreinte dont le taux ne peut être inférieur à 200 F ni supérieur à 500 F par jour et par hectare soumis à l'obligation de débroussaillage. Cette astreinte est recouvrée par le comptable du Trésor comme en matière pénale ; son montant est versé au budget de la commune du lieu de l'infraction et affecté au financement de travaux de débroussaillage obligatoire exécutés d'office.

3.3. Trois autres dispositions concernent également la politique de prévention :

. la possibilité de procéder à la **destruction d'office des boisements irréguliers**, dont la base légale soulevait des difficultés depuis la loi du 31 décembre 1985, est confirmée (art. 31) ;

. la **procédure des travaux de prévention** prévus par l'article L. 321-6 du code forestier est simplifiée. Cet article autorise à demander la déclaration d'utilité publique pour les travaux d'aménagement et d'équipement nécessaires à la prévention des incendies dans les massifs forestiers des régions de Corse, Languedoc-Roussillon, Provence, Alpes, Côte d'Azur ainsi que dans les départements limitrophes. L'article 28 de la loi précise que la déclaration d'utilité publique vaut autorisation de défrichement sans qu'aucune autre procédure soit nécessaire et entraîne en tant que de besoin le déclassement des espaces boisés classés ;

. enfin un dispositif juridique très intéressant de **mise en valeur agricole et pastorale** des zones forestières mentionnées ci-dessus figure dans l'article 29 de la loi. L'autorité administrative pourra mettre en demeure les propriétaires ou titulaires du droit d'exploitation d'y réaliser cette mise en valeur. Des encouragements financiers -et c'est la condition du succès de la mesure- peuvent être accordés, priorité étant donnée à la réalisation de réseaux de desserte hydraulique des installations. Votre commission attache un grand intérêt aux conséquences de ce dispositif. Elle y voit la chance de mettre en place un mécanisme dont tout laisse penser que le champ de son application s'étendra dans un futur très proche en raison des évolutions prévisibles des activités agricoles.

3.4. Les sanctions dont sont passibles les auteurs d'incendie involontaires et volontaires sont renforcées par la loi du 22 juillet 1987 : l'article 33, qui concerne les incendiaires involontaires, augmente le montant des amendes, permet de les doubler lorsque l'incendie a entraîné une incapacité permanente ou la mort, et autorise le tribunal à ordonner aux frais du condamné la publication intégrale ou par extraits, ou par un message, de la condamnation. L'article 35 autorise les personnes morales de droit public ayant engagé des frais pour lutter contre un incendie à se constituer partie civile en vue d'en obtenir le remboursement par l'incendiaire volontaire condamné. L'article 36 inclut les incendiaires volontaires parmi les condamnés susceptibles de faire l'objet d'une interdiction de séjour. L'article 37 permet au tribunal d'ordonner la publication, en totalité ou par extraits ou sous forme de message, de la décision ayant condamné un incendiaire volontaire.

C. L'avenir du groupement aérien

La redéfinition de la doctrine d'emploi des moyens de lutte aériens et la démonstration de leur efficacité impliquent que des mesures soient prises pour garantir leur capacité d'intervention. Le souci à cet égard ne provient pas des hélicoptères mais des bombardiers d'eau de grande capacité : il est évident que l'état du parc entraînera à échéance brève ou moyenne -de l'ordre de 2 à 5 ans- une obligation de renouvellement des appareils.

1. Bilan de l'état du parc aérien

1.1. L'évolution du parc aérien des bombardiers d'eau au cours des dernières années a été la suivante :

	1984	1985	1986	1987 (estimés)	1988 (prévus)
Parc Canadair	11	11	11	11	11
Parc D.C. 6	4	3	3	3	3
Parc Tracker	8	8	9	13	13
Total	23	22	23	27	27

1.2. L'état des matériels fait l'objet des commentaires suivants, fournis par le ministère en réponse à une question parlementaire :

"L'ensemble de la flotte représente au décollage une masse de 500 tonnes et une capacité d'emport en produits largables de 140 tonnes.

Les DC 6 achetés d'occasion, dont les trois premiers ont été mis en service à la Direction de la Sécurité civile en juillet et août 1980 ont plus de 30 ans d'âge et ont chacun effectué environ 30 000 heures de vol.

Les CANADAIR ont entre 11 et 16 ans d'âge et ont subi une exploitation particulièrement éprouvante due notamment aux écopages très nombreux en eau salée.

Les TRACKER également achetés d'occasion, ont 30 ans d'âge et ont effectué plus d'heures de vol que les CANADAIR, mais du fait d'une utilisation moins intensive, leur état général est bien meilleur.

Ce vieillissement est un facteur pénalisant pour les coûts d'exploitation. Chaque année, les réparations se font de plus en plus profondes, nécessitant de plus en plus d'heures de travail. Ceci est particulièrement vrai pour les DC 6.

Mais surtout, tous ces appareils sont équipés de moteur à pistons dont la conception est antérieure à la seconde guerre mondiale et qui nécessitent une logistique particulière (carburant, huile, additif, eau méthanol...).

Ce sont pratiquement les seuls avions en Europe dotés de ce type de moteurs, ce qui accroît notablement les difficultés et les coûts d'exploitation. A court terme (entre 5 et 10 ans), il sera

très difficile, voire impossible d'assurer le ravitaillement en essence des appareils équipés de moteurs à pistons."

2. Perspectives d'avenir

"Le vieillissement des avions, les contraintes techniques liées à l'utilisation des moteurs à pistons conduisent à envisager de façon impérative la modernisation et le renouvellement de la flotte de bombardier d'eau, tant pour des raisons d'efficacité opérationnelle que d'économie de fonctionnement.

Plusieurs voies sont explorées et font l'objet de discussion avec des sociétés aéronautiques françaises et étrangères :

- la remotorisation des TRACKER (remplacement des moteurs à pistons par des turbopropulseurs) ;

- le remplacement des DC 6 par des appareils (achat ou location) moins anciens, plus fiables et plus performants type FOKKER 27 ;

- le remplacement des CANADAIR en service par des appareils neufs équipés de turbopropulseurs."

Le coût approximatif des appareils qu'il sera nécessaire d'acquérir dans les prochaines années varie d'environ 30 MF (FOKKER 27) à 50 MF (nouveaux CANADAIR équipés de moteurs à turbines). Il est clair que les dépenses devront être étalées sur plusieurs années, le Gouvernement envisageant d'établir un programme pluriannuel de remplacement de la flotte annuelle. Il serait souhaitable -et c'est en tout cas le vœu de la Commission- que l'établissement de ce programme soit l'occasion de l'élaboration d'un plan quinquennal de modernisation de la Sécurité Civile, permettant de définir de façon claire la doctrine d'action et les perspectives financières. Ce plan devrait également intégrer les perspectives de coopération internationale en la matière puisque -et c'est un aspect trop méconnu de l'action de la Sécurité Civile- celle-ci joue un rôle très important dans la formation des personnels des pays méditerranéens et dans l'assistance à ces pays en cas de sinistre. Le ministre de l'Intérieur a confirmé à la Commission que l'intention du Gouvernement était effectivement d'aller dans cette direction, les décisions n'étant toutefois pas encore arrêtées en raison de la difficulté des choix concernant les appareils, la nouvelle version du Canadair apparaissant, en l'état actuel des choses, à la fois plus onéreuse et moins performante que l'ancienne... Il a annoncé que l'Allemagne Fédérale et l'Espagne

s'associaient à la France dans la recherche d'une définition commune des besoins en vue de la mise à disposition de ces pays d'un avion européen : ces actions coïncident parfaitement avec les souhaits de votre Commission.

IV. LES PROBLEMES STATUTAIRES

L'absence d'un véritable statut des sapeurs-pompiers est une donnée dont votre commission ne se satisfait absolument pas. Le renforcement de la sécurité civile, les perspectives ouvertes en matière de défense civile, rendent indispensable l'élaboration de ce statut pour les 202 500 sapeurs-pompiers volontaires dont chacun est en mesure, à un moment ou à un autre, de constater la permanente disponibilité, le dévouement total et la compétence sans cesse améliorée pour faire face aux risques les plus divers et aux demandes les plus variées. L'oeuvre à accomplir est sans aucun doute délicate : c'est une raison supplémentaire pour s'y atteler sans retard.

A. Les effectifs

Au 1er janvier 1987, les effectifs des sapeurs-pompiers professionnels, volontaires, et militaires s'établissaient comme suit :

. Sapeurs-pompiers volontaires

officiers	7 778
sous-officiers	23 506
gradés et sapeurs	165 587
médecins	5 241
pharmaciens	424
vétérinaires	13
Total	202 549

. Sapeurs-pompiers professionnels

officiers (dont 35 médecins)	1 832
sous-officiers	5 086
gradés et sapeurs	12 717
Total	19 635

. Sapeurs-pompiers militaires

BSPP + unités spécialisées et détachées	7 001
UISC n° 1	462
BMP Marseille	1 285
Total	8 748
Total général	230 932

B. Bilan et perspectives

1. Rappel des mesures prises en 1987

1.1. Assouplissement des conditions de nomination au grade de capitaine de sapeurs-pompiers professionnels au titre de la promotion sociale

L'arrêté du 18 janvier 1977 fixant les conditions de nomination des capitaines professionnels de sapeurs-pompiers communaux ne permettait pas, en raison de ses dispositions restrictives, l'organisation d'épreuves professionnelles dans le cadre de la promotion sociale.

L'arrêté du 25 mai 1987, en abrogeant ces dispositions restrictives, devrait permettre, cette année, de pourvoir la totalité de postes ouverts au titre de la promotion sociale.

1.2. Amélioration indiciaire et réaménagement des carrières des sapeurs-pompiers professionnels

Un arrêté a modifié le classement indiciaire des emplois communaux et des emplois de sapeurs-pompiers professionnels et a réaménagé les carrières des agents des collectivités locales classés à l'échelle I et aux groupes III, IV, V et VI.

C'est ainsi, d'une part, que l'échelonnement indiciaire des sapeurs de deuxième et de première classes a été amélioré et que, d'autre part, le classement au groupe supérieur de rémunération des agents des groupes III à VI est désormais possible dès le cinquième échelon au lieu du septième.

1.3. Prise en compte des services publics antérieurs lors de la nomination au grade de capitaine de sapeurs-pompiers professionnels

Le décret n° 82-552 du 28 juin 1982, en complétant le livre IV du code des communes, a permis de tenir compte des services antérieurs lors de la nomination dans certains emplois communaux de catégorie A. Ces dispositions n'étaient pas applicables aux sapeurs-pompiers professionnels qui relèvent du livre III du code des communes.

Un projet de décret, actuellement soumis à l'avis du Conseil d'Etat, vise à étendre aux capitaines les dispositions du décret du 2 juin 1982 sus-mentionné.

1.4. Extension du bénéfice de la législation sur les emplois réservés aux sapeurs-pompiers non professionnels

L'article 19 de la loi n° 87-565 du 22 juillet 1987 a ouvert aux sapeurs-pompiers non professionnels atteints de maladies contractées ou de blessures reçues en service dans les conditions prévues par les articles L 354-1 à L 354-11 du code des communes, le bénéfice des emplois réservés en application de l'article L 393 du code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre.

1.5. Renforcement de l'autorité du directeur départemental des services d'incendie et de secours

En application des dispositions de l'article 15-II de la loi n° 87-565 du 22 juillet 1987, le directeur départemental contrôle et coordonne les services d'incendie et de secours dans le département. Il est chargé de la mise en oeuvre de l'ensemble des moyens de lutte contre l'incendie et de secours.

Un décret relatif à l'organisation générale des services d'incendie et de secours précisera notamment les conditions dans lesquelles s'exerce l'autorité du directeur départemental.

2. Mesures envisagées pour 1988

2.1. Réforme des statuts des sapeurs-pompiers professionnels et des règles applicables aux sapeurs-pompiers non professionnels

Dans le cadre de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 modifiée, portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale, des projets de statuts des cadres d'emplois de sapeurs-pompiers seront élaborés à la suite des études menées au cours des années 1984 et 1985.

De plus, les règles applicables aux quelque 200 000 volontaires -dont 6 000 médecins- devraient faire l'objet d'une réforme dans la perspective d'une harmonisation avec celles de leurs homologues professionnels, notamment en ce qui concerne leur niveau de qualification et de formation.

2.2. Protection sociale des sapeurs-pompiers non professionnels

Le décret n° 85-327 du 12 mars 1985 a placé sous le régime d'assurance maladie les sapeurs-pompiers volontaires salariés

victimes d'incapacité temporaire due à un accident en service commandé.

Une étude est en cours afin que les dépenses afférentes à ces accidents soient prises en charge par le risque accident du travail. Il en résulterait une procédure plus adaptée aux circonstances et permettant aux sapeurs-pompiers de bénéficier du système d'avance des frais en vigueur pour cette assurance.

CHAPITRE II : LA DEFENSE CIVILE

Année après année, budget après budget, votre Commission s'efforce d'appréhender, autant que faire se peut, les contours budgétaires de la Défense Civile et d'attirer l'attention sur l'impérieuse nécessité d'une action réelle dans ce domaine. Cette année encore elle constate **l'ampleur des besoins, la clarté des affirmations, et la modestie des réalisations.**

Mais elle observe cependant que certains signes permettant d'affirmer que **désormais le problème est vraiment pris en compte** sont perceptibles : il ne s'agit encore que de l'ébauche d'un début de réalisation mais les choses sont ainsi faites que cette ébauche est déjà un progrès et qu'il n'est pas illégitime de penser que les vraies décisions approchent.

Deux déclarations du ministre de l'Intérieur devant le Haut Comité français pour la Défense Civile inclinent à penser qu'il en va bien ainsi :

le 9 octobre 1986, le ministre affirmait nettement sa volonté d'exercer les pouvoirs qu'il détient en la matière en coupant court à toute velléité de réforme des structures gouvernementales : "je veux voir dans l'invitation que vous m'avez adressée -disait-il- le signe et le gage que les débats des dernières années portant sur les conditions d'exercice des compétences gouvernementales en matière de Défense Civile sont considérés par vous tous comme inactuels. L'ordonnance du 7 janvier 1959, portant organisation générale de la Défense, a en effet clairement désigné le ministre de l'Intérieur comme le responsable permanent de la préparation et de la mise en œuvre de la Défense Civile, "responsable à ce titre de l'ordre public, de la protection matérielle et morale des personnes et de la sauvegarde des installations et ressources d'intérêt général". Elle lui a non moins clairement attribué à ce titre et dans ce cadre une compétence interministérielle et la possibilité de faire appel, pour l'accomplissement de ses missions, aux moyens dont dispose le ministre des Armées. Toutes les considérations

relatives aux compétences gouvernementales en la matière me paraissent donc accessoires et superflues. L'ordonnance de 1959 définit clairement les compétences en matière de Défense Civile : celles-là ne demandent qu'à être exercées."

. le 8 octobre 1987, il constatait le "caractère de plus en plus vain, voire fallacieux, de la dissociation des concepts de défense civile et de sécurité civile, comme l'a bien montré la discussion au Parlement de la loi sur la sécurité civile. En l'espèce, l'osmose deviendra organique. Il est clair, et il sera de plus en plus clair, que les formes les plus modernes, les plus performantes de la protection des populations s'intègrent dans la mise en œuvre de la défense civile, par le jeu de la bivalence des dispositifs du temps de paix temps de crise toujours prêts à être "activés"."

Plus récemment encore, le 30 octobre, après qu'un nuage toxique ait menacé Nantes, le ministre de l'Intérieur réaffirmait : "La défense civile est désormais une priorité, une cause nationale".

En l'espace de quelques douze mois, le problème de la Défense Civile avait ainsi fait l'objet de trois affirmations dont rien n'autorise à penser qu'elles seront dénuées de conséquences et dont quelques signes inclinent à conclure qu'elles ont reçu un début de réalisation :

- réaffirmation de la responsabilité du ministre de l'Intérieur en la matière ;

- effacement pratique de la distinction théorique sécurité civile - défense civile ;

- conscience de la nécessité de faire de la défense civile une priorité nationale.

I. L'organisation de la défense civile

A. Les textes de base

1. L'ordonnance n° 59-147 du 7 janvier 1959 portant organisation générale de la défense détermine dans son article 17 le rôle du ministre de l'Intérieur en matière de défense civile : il "prépare en permanence et met en œuvre la défense civile.

Il est responsable à ce titre de l'ordre public, de la protection matérielle et morale des personnes et de la sauvegarde des installations et ressources d'intérêt général.

Il prépare, coordonne et contrôle l'exécution des mesures de défense civile incombant aux divers départements ministériels.

Son action se développe sur le territoire en liaison avec les autorités militaires et concourt au maintien de leur liberté d'action.

Il reçoit du ministre chargé de la défense nationale, pour le développement et la mise en œuvre de ses moyens, le soutien des services et de l'infrastructure des armées et notamment pour le maintien de l'ordre public, l'appui éventuel des forces militaires.

Dans les zones où se développent des opérations militaires et sur décision du Gouvernement, le commandement militaire désigné à cet effet devient responsable de l'ordre public et exerce la coordination des mesures de défense civile avec les opérations militaires."

La compétence du ministre de l'Intérieur pour la préparation et la mise en œuvre de la défense civile est donc clairement affirmée ainsi que son rôle de coordinateur et de contrôleur interministériel. Ces responsabilités confèrent évidemment au ministre de l'Intérieur un rôle tout particulier au sein des structures ministérielles et la question de savoir si les structures gouvernementales et administratives tiennent concrètement compte de cet aspect des choses peut légitimement

être posée. D'autant plus légitimement que le décret organisant la Défense Civile développe et renforce ce caractère.

2. Le décret n° 65-28 du 13 janvier 1965 relatif à l'organisation de la défense civile précise les missions dévolues en la matière au ministre de l'Intérieur ainsi que l'organisation hiérarchique de la défense civile.

. Au niveau national :

"(Art. 1er) - Le ministre de l'Intérieur, responsable de la défense civile en application des dispositions de l'article 17 de l'ordonnance du 7 janvier 1959, a pour mission, suivant les directives du premier ministre, de :

- pourvoir à la sécurité des pouvoirs publics et des administrations publiques ;

- assurer, en matière d'ordre public, la sécurité générale du territoire ;

- protéger les organismes, installations ou moyens civils qui conditionnent le maintien des activités indispensables à la défense et à la vie des populations ;

- prendre, en matière de protection civile, les mesures de prévention et de secours que requiert en toutes circonstances la sauvegarde des populations ;

- entretenir et affermir la volonté de résistance des populations aux effets des agressions.

(Art. 2) - Pour l'application de l'alinéa 3 de l'article 17 précité, les ministres intéressés mettent à la disposition du ministre de l'Intérieur les moyens matériels et techniques dont ils disposent suivant les modalités qui seront déterminées par arrêtés interministériels.

(Art. 3) - Le ministre de l'Intérieur donne les instructions nécessaires à la préparation et à la conduite de la défense civile. Il fixe les conditions d'établissement des plans correspondants et assure leur mise en œuvre.

Il est assisté d'un haut fonctionnaire chargé des mesures de défense qui, pour l'exécution de sa mission, a autorité sur l'ensemble des directions et services du ministère de l'Intérieur."

. Au niveau de la zone de défense :

(Art. 4) - "Le préfet de zone dirige en permanence l'action des préfets de région et des préfets de département de sa zone, en matière de défense civile, dans les conditions fixées par l'article 2 du décret, n° 67-897 du 12 octobre 1967 susvisé.

Suivant les instructions du ministre de l'Intérieur, il fixe les directives des plans généraux de protection ainsi que des plans de secours.

Après consultation du comité de défense de zone, il arrête les plans et coordonne leur mise en œuvre."

. Au niveau du département enfin :

(Art. 6) - "Dans chaque département, le préfet est responsable de la préparation et de l'exécution des mesures de défense civile, et notamment du plan général de protection et des plans de secours."

3. Un décret n° 65-984 du 18 novembre 1965 créé la **commission permanente de défense civile** dont le rôle est « d'assister le ministre de l'Intérieur dans l'exercice de la mission de coordination qui lui incombe en matière de défense civile ». Organisme consultatif, cette commission est chargée d'élaborer des avis et recommandations sur les problèmes dont elle est saisie et elle se réunit sur convocation du ministre de l'Intérieur. La commission a connu ces toutes dernières années une évolution qui est venue compliquer une situation administrative d'ensemble déjà complexe : il est clair en effet, et chacun l'aura bien compris, que l'engagement d'une véritable politique de défense civile requiert avant tout que les responsabilités en la matière soient clairement définies et assurées et non diluées parmi de multiples organismes ou autorités administratives. Or ces dernières années, la commission tendait à devenir un nouvel échelon d'élaboration doctrinale, ce qui est contraire à sa mission fondamentale et avait pour conséquence d'accentuer une tendance naturelle à la discussion purement théorique au détriment de la recherche d'actions concrètes. Bref, l'impression est que se manifestait une certaine propension à considérer que les problèmes étaient réglés du seul fait qu'« on en avait parlé ».

Votre commission dont le mot d'ordre en la matière est : efficacité avant tout, note avec satisfaction que la clarification poursuivie par le Gouvernement concerne également le fonctionnement de cette commission et que le recentrage de ses missions, gage d'une action concrète, est en bonne voie.

B. La loi du 22 juillet 1987

1. C'est évidemment en tenant compte de cette organisation hiérarchique qu'il faut apprécier l'effort de structuration de la sécurité civile opéré par la loi du 22 juillet 1987 : on constate alors que le choix de la zone de défense comme cadre intermédiaire de l'organisation de la sécurité civile, entre le niveau national et le niveau départemental, a pour effet de faire coïncider parfaitement celle-ci avec l'organisation de la défense civile. La volonté de réaliser une "osmose organique" entre les deux missions prend ainsi tout son sens puisqu'à la très large unicité des personnels concernés s'ajoute la coïncidence des structures. **La loi du 22 juillet 1987 apparaît ainsi à l'évidence comme l'un des premiers pas accomplis pour donner à la défense civile un contenu concret et lui permettre de bénéficier des fondements concrets à partir desquels elle pourra utilement se développer.**

2. Le souci de clarification et d'efficacité ainsi manifesté se traduit également par les trois types d'actions suivants :

2.1. la coïncidence des structures sécurité civile - défense civile s'accompagne d'une coïncidence avec la hiérarchie des plans de secours qui doivent être élaborés : plans ORSEC national, de zone de défense, et départementaux.

2.2. la création auprès de chaque préfet de zone de défense de véritables P.C. de zone est une innovation du plus haut intérêt. Ces centres baptisés centres interrégionaux de coordination opérationnelle de la sécurité civile (C.I.R.C.O.S.C.) seront directement inspirés du C.I.R.C.O.S.C. de Valabre, créé dans le cadre de l'entente interdépartementale des départements du sud-est de la France pour lutter contre les feux de forêts. Ils rempliront à la fois les fonctions du PC sécurité civile et du centre opérationnel de défense, constituant ainsi pour le préfet de zone et le secrétaire général de défense un poste de commandement

commun parfaitement rodé par la gestion des actions quotidiennes. La création de ces centres devrait se faire au rythme de deux par an. De fait, les deux premiers sont en cours de création à Lyon et à Metz. Le budget de 1988 comporte un crédit de 1,85 million de francs pour assurer les rémunérations et le fonctionnement courant des états-majors de zone. Une partie des crédits (4 millions de francs) prévus au titre du système de transmissions permettra d'équiper ces centres opérationnels.

2.3. Dans le même temps, les **services interministériels des affaires civiles et économiques de défense et de protection civile (S.I.A.C.E.D.P.C.)** institués aux échelons départementaux et régionaux par le décret du 12 novembre 1985 ont vu leurs conditions d'installation et leurs moyens de fonctionnement sensiblement renforcés.

II. L'appréhension budgétaire

Trois niveaux d'appréhension budgétaire peuvent être cumulativement utilisés pour avoir une idée de l'effort consenti en faveur de la défense civile :

1. le premier consiste en l'analyse des **crédits de l'action "sécurité civile" du ministère de l'Intérieur** : ce niveau a fait l'objet du chapitre premier du présent rapport et il est inutile d'y revenir sinon pour souligner qu'il est très certainement le plus apte à donner une vue exacte de l'effectivité de l'effort budgétaire consenti en la matière.

2. le deuxième est constitué par ce qu'il est convenu d'appeler **"l'effort civil de défense"**, retracé dans un état récapitulatif des crédits des différents départements ministériels civils concourant à la défense de la Nation.

**ÉTAT COMPARANT L'EFFORT DE DÉFENSE DES
ADMINISTRATIONS CIVILES AU TITRE DES ANNÉES
1987 et 1988**

(en millions de francs)

Ministères	1987		1988		Pourcentage de variation	
	AP	CP	AP	CP	AP	CP
Ministères chargés de maintenir la souveraineté de l'Etat						
Affaires étrangères . . .	25,94	235,61	24,15	220,13	- 6,90	- 6,57
Coopération	—	1,54	0,23	1,40	—	- 9,09
DOM-TOM	38,80	281,94	34,50	306,34	- 11,00	8,65
Intérieur	58,82	1 785,81	66,80	3 068,31	13,57	71,82
Justice	—	0,02	—	—	—	—
P. et T.	755,10	1 179,75	711,09	1 083,67	- 5,83	- 8,14
Services du Premier Ministre	21,60	66,78	170,75	236,53	690,51	254,19
SOUS TOTAL 1	900,26	3 551,45	1 007,52	4 916,38	11,91	38,43
Ministères à vocation économique						
Agriculture	—	4,72	—	4,78	—	1,27
Commerce, artisanat	—	0,03	—	0,06	—	100,00
Economie, Finances, Privatisation	0,80	71,56	29,21	75,24	3 551,25	5,14
Environnement	14,86	5,56	8,00	5,35	- 46,16	- 3,78
Equipement, logement, aménagement du territoire, transports	2,50	77,04	—	76,33	—	- 0,92
Industrie, tourisme	—	11,84	—	11,99	—	1,27
Mer	—	4,54	—	4,61	—	1,54
Budget annexe de la Navigation aérienne	—	—	2,70	2,70	—	—
SOUS TOTAL 2	18,16	175,29	39,91	181,06	119,77	3,29
Ministères à vocation socio-éducative						
Affaires sociales et emploi	0,92	52,94	0,92	36,40	—	- 31,24
Education nationale	—	2,91	—	3,08	—	5,84
Jeunesse et sports	—	0,35	—	0,21	—	- 40,00
SOUS TOTAL 3	0,92	56,20	0,92	39,69	—	- 29,38
TOTAL GÉNÉRAL	919,34	3 782,94	1 048,35	5 137,13	14,03	35,80

En application de l'article 95 de la loi n° 80-30 du 18 janvier 1980 portant loi de finances pour 1980, cet état récapitulatif figure dans le fascicule budgétaire du Secrétariat Général de la Défense Nationale.

Ces crédits connaissent, dans le budget de 1988, une progression très forte : + 36 % pour les crédits de paiement qui atteignent 5,1 milliards de francs, + 14 % pour les autorisations de programme qui s'élèvent à 1,05 milliard de francs.

Il convient d'observer la part essentielle prise au sein de ces chiffres par le ministère de l'Intérieur dont les crédits de paiement atteignent 3 milliards (sur un total de 5,1 milliards) et par le ministère des P et T dont les autorisations de programme s'élèvent à 711 millions sur un total de 1 048 milliards de francs.

Il convient au demeurant de n'accorder qu'une attention distraite à ces chiffres dont ni les totaux ni les variations ne sont véritablement significatifs en l'absence de critères fiables, uniformes et constants pour l'inscription au sein de cet état des sommes qui y figurent.

Cette imprécision ne fait évidemment que refléter la relative imprécision de la notion de défense civile, caractère qui interdit en l'état actuel des choses un véritable débat dont le déroulement s'apparenterait vraisemblablement à une controverse métaphysique sans rivages et sans fonds. A un député qui l'interrogeait par le biais d'une question écrite sur l'opportunité de présenter au Parlement une loi de programmation de la défense civile, le ministre de l'Intérieur n'a-t-il d'ailleurs pas répondu que "la commission permanente de défense civile, saisie de cette question en 1985 a constaté que la politique nationale de défense civile, n'a pu 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. Pour y parvenir, il conviendrait que l'Etat détermine le moyen d'évaluer l'effort de l'ensemble de ces administrations, fondé sur le recensement précis, ministère par ministère, chapitre par chapitre, de l'ensemble des dépenses de fonctionnement et d'investissement que chacun d'entre eux consacre annuellement à la réalisation des diverses actions et missions constitutives de la défense civile telle que définie par l'article 1er du décret n° 65-28 du 13 janvier 1965. A défaut d'un tel travail de recensement et d'évaluation, toute appréciation de

l'effort de l'Etat en ce domaine ne peut être que très approximative et certainement en-deçà de la réalité."

A titre purement informatif, mentionnons cependant les principales actions que les différents ministères civils ont estimé justifié de faire figurer au titre de leur effort civil de défense pour 1988 :

. **Le ministère de l'Intérieur** consacre plus de 3 milliards de francs de crédits de paiement et 66,8 millions de francs d'autorisations de programme à son effort de défense civile. Pour l'essentiel, il s'agit de dépenses de personnel (2,7 milliards de francs). Les crédits du titre V serviront à la poursuite de l'équipement des services de sécurité civile (renforcement des deux U.I.S.C. et de l'escadron de CORTE) et aux transmissions.

. **Le ministère des P et T** fait état de travaux visant à réaliser le durcissement à l'impulsion électro magnétique d'une partie du réseau pour compléter le réseau RIMBAUD (Réseau interministériel de base uniformément durci) pour lequel les prévisions pour 1987 n'ont pu être réalisées et ont dû être reportées sur 1988.

. **Le ministère des Affaires Etrangères** continuera à renforcer la protection de ses postes diplomatiques et consulaires contre les risques d'agression avec le recrutement de gardes de sécurité notamment dans les ambassades en Afrique et en Asie qui en sont encore dépourvues. Un effort particulier en termes de travaux et de gardiennage a été entrepris et sera poursuivi en 1988 pour la protection du Centre de Traitement de l'Information (C.T.I.) de Nantes, effort notamment justifié par la mise en place d'un système informatisé de traitement des visas. Les installations du chiffre et des transmissions font également l'objet de protections supplémentaires. Enfin, un effort considérable est accompli pour mettre en place des "réseaux radio de sécurité" entre le chef de poste et ses collaborateurs d'une part, et entre l'ambassade, les consulats et les représentants désignés de la colonie française d'autre part.

. **Le ministère de l'Economie, des Finances et de la Privatisation** voit cette année ses autorisations de programme croître considérablement du fait du lancement de l'opération de construction du centre opérationnel de Bercy et du programme de sécurité et de sûreté du nouveau ministère.

. **Le ministère de l'Equipement, du Logement, de l'Aménagement du Territoire et des Transports** consacre ses crédits à la rémunération de ses personnels, à l'entretien des

infrastructures de la SNCF inutiles à l'exploitation commerciale et maintenues dans l'intérêt de la Défense, ainsi qu'à la mise à jour des fichiers du parc d'intérêt national des véhicules routiers.

. **Le ministère des Affaires sociales**, consacre des crédits à la mise en place des postes sanitaires mobiles de deuxième génération (PSM 2), à l'acquisition d'équipements constitutifs de postes médicaux avancés (tentes gonflables, groupes électrogènes) à l'accroissement des stocks de produits sanguins et au renforcement du Service central de Protection contre les rayonnements ionisants (S.C.P.R.I.)

3. Le programme civil de défense est enfin constitué de crédits inscrits au budget du Secrétariat général de la Défense nationale et dont l'originalité réside en ce qu'ils sont essentiellement des crédits d'incitation, d'accompagnement ou de renforcement.

Une réforme de leur présentation budgétaire a été opérée pour le prochain exercice : ces crédits étaient jusqu'alors inscrits pour une part directement au budget du SGDN et pour l'autre part au budget de la Défense à partir duquel ils étaient transférés en cours d'année. Il a paru plus simple et plus rapide de les inscrire directement et en totalité dans le budget du SGDN, ce qui est effectivement le cas pour le projet de loi de finances pour 1988.

Au total, et compte tenu des rectifications que les transformations de présentation budgétaires imposent, ces crédits atteindront pour l'année 1988, en autorisations de programme 90 millions et resteront quasiment stables à 92 millions pour les crédits de paiement.

Les variations, par ministère, et d'une année sur l'autre, apparaissent dans le tableau suivant :

PROGRAMME CIVIL DE DÉFENSE

Répartition prévisionnelle par ministère et pourcentage de croissance

(en millions de francs)

Ministères	A.P. en 1987	A.P. en 1988	Variation 1987-1988
SGDN	22,550	34,452	+ 52,78 %
Economie, finances et privatisation	0,500	1,400	+ 180,00 %
Intérieur	46,410(1)	36,868(1)	- 20,56 %
Equipement, Logement, Aménagement du territoire	2,620	3,220	+ 13,00 %
Transports	2,000	0,250	- 87,50 %
DOM - TOM	1,170	1,153	- 1,50 %
Industrie, P. et T. et Tourisme	5,420	6,057	+ 11,75 %
Agriculture	1,100	1,900	+ 72,70 %
Santé et famille	6,850	4,700	- 31,40 %
Mer	0,380	(2)	—
Service juridique et technique de l'information	3,000	0	—
TOTAL chapitre 57.02	92,000	90,000	- 2,17 %

(1) Y compris en 1987, 16,710 MF répartis sur d'autres ministères pour le compte du ministère de l'Intérieur soit 46,410 MF au total et 17,220 MF en 1988 soit 36,868 MF au total.

(2) Aucun crédit n'a été demandé pour 1988 par le Secrétariat d'Etat à la mer.

La destination de ces crédits est essentiellement la suivante :

- . pour le secrétariat général de la Défense nationale : le centre de transmission gouvernemental ;

- . pour le ministère de l'Economie, des Finances et de la Privatisation : la protection de son centre opérationnel de Bercy et l'équipement des laboratoires de contrôle des contaminations nucléaires, biologiques et chimiques qui lui incombe désormais.

- . pour le ministère de l'Intérieur :

- la poursuite, au titre de la continuité de l'action gouvernementale du programme d'amélioration des liaisons

territoriales de défense engagé en 1986 (installation de matériels de chiffrement cryptographique et de télécopie chiffrante) ;

- la continuation au titre de la protection des populations de la modernisation du corps de défense de la sécurité civile avec la montée en puissance des UISC (ceci, dans le cadre du plan de prévention et de lutte contre les feux de forêts) ;

- le développement des moyens de sécurité du territoire et de lutte contre les actions et les menées terroristes.

III. DE QUELQUES PROBLEMES PARTICULIERS

A. Le problème des abris

Sous cet intitulé deux questions distinctes doivent être abordées :

1. **Le recensement des abris existants** susceptibles d'assurer une protection contre les retombées radio-actives a été prescrit par une directive du Premier ministre du 18 mars 1964. Les huit années suivantes ont été consacrées aux études préalables à la détermination d'une méthode automatisée de recensement des abris offrant un coefficient de radition de 40, c'est à dire limitant la dose de radioactivité reçue par les personnes abritées au quarantième de la dose reçue en terrain découvert. En 1978 - soit 14 ans après la Directive du Premier ministre - une première expérimentation du recensement a eu lieu en Indre-et-Loire. Elle est étendue l'année suivante à six autres départements et ne donne préalablement pas satisfaction puisqu'en 1983 le recensement est entrepris sur de nouvelles bases. Il porte désormais sur les locaux enterrés ou partiellement enterrés (grottes naturelles ; fortification ; tunnels ; garages souterrains ; caves et sous-sols). Chaque local susceptibles de servir d'abri est recensé au moyen d'un questionnaire conçu de telle sorte qu'il puisse être rempli par les occupants ou les responsables d'immeubles. A titre expérimental, l'opération doit être menée dans les départements de la Haute-Loire et de l'Ille-et-Vilaine, puis être entendue aux autres départements. Les

renseignements obtenus l'année dernière lors de la préparation de la discussion du projet de loi de finances pour 1987 permettaient de dresser le bilan suivant :

"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."

Certes à bien lire ces lignes, il apparaît que les crédits sont au présent mais les réalisations au conditionnel... La réalité est clairement exposée dans les réponses apportées aux questions posées cette année :

"Les recensements ont été engagés à titre expérimental en 1983-1984 dans les départements de l'Ile-et-Vilaine et de la Haute-Loire puis en 1984-1985 dans ceux de la Seine-Maritime, du Gard, de la Mayenne, du Morbihan, de l'Orne et du Bas-Rhin à l'exception de l'agglomération de Strasbourg.

"L'analyse des résultats de ces recensements conclut à la nécessité d'abandonner une opération défectueuse dans sa conception et insuffisamment maîtrisée dans son application.

"En effet, la méthode retenue ne peut permettre d'atteindre l'objectif fixé : dresser un inventaire des capacités d'abris

existantes, base de toute définition d'une politique de mise à l'abri, déconcentrée et décentralisée.

"L'explication de cet échec réside essentiellement dans le fait que les informations recueillies n'ont pu être présentées que sous forme de statistiques globales dans le cadre départemental. Elles ne peuvent donc être utilisées valablement pour la définition d'une mise à l'abri sur place des populations qu'il s'agisse de l'estimation globale des capacités potentielles recensées -dont l'insuffisance est révélée- ou de leur adéquation avec la répartition géographique des populations".

Bref, les crédits dépensés depuis 1983 pour cette opération l'ont été en pure perte, l'opération ayant été mal conçue, mal organisée et mal menée... Il faut sans doute dès lors se réjouir qu'elle soit abandonnée, du moins dans sa forme actuelle. Car la nécessité de procéder au recensement subsiste bien entendu. Aussi votre commission est-elle satisfaite d'apprendre que le problème de l'abritement fait actuellement l'objet des réflexions d'un groupe de travail interministériel, animé par le S.G.D.N., qui s'attache en premier lieu à définir les types de menaces auxquels une politique d'abritement permettrait de faire face. Ce n'est en effet que sur la base de cette définition qu'un recensement véritablement utile et opératoire pourra être effectuée, sans gaspillage des derniers publics.

2. La politique de construction d'abris constitue le second aspect de la question : cet aspect n'appelle que peu de commentaires que le premier puisque rien n'est fait dans ce domaine. Votre Commission le regrette et rejoint sur ce point, comme sur de nombreux autres points d'ailleurs, les observations formulées par le Haut Comité français pour la Défense Civile : la défense civile implique que les populations soient informées des risques et des moyens d'y faire face, soit individuellement soit collectivement. Il est urgent que soient définies les normes applicables aux abris et que soient diffusés les renseignements élémentaires sur la conduite à tenir en cas de crise. Il faut cependant observer que cette politique de construction ne saurait être utilement menée qu'en liaison étroite avec les options retenues dans le domaine du recensement des abris potentiels existants. C'est donc une approche globale à laquelle il est actuellement procédé et à laquelle votre commission attache un grand intérêt.

B. La création d'une troisième UISC

Lors de sa réunion du 16 juillet 1986, le Conseil des ministres a donné son approbation à la création d'une unité nouvelle dans le cadre du programme de développement des formations d'active du corps de Défense visant à doter chaque zone de défense d'une UISC.

Cette unité supplémentaire devrait être spécialisée dans les secours en cas d'accidents impliquant des substances chimiques ou radioactives et implantée dans la région lyonnaise en raison des dangers spécifiques du "couloir de la chimie".

Sa réalisation n'est pas prévue pour 1988. Certes, le ministère indique qu'"il a été arrêté que l'année de création de cette unité, 150 postes seront ouverts afin d'en permettre sa mise sur pied et que sa montée en puissance, pour atteindre l'effectif réglementaire de 616 hommes, sera échelonnée sur trois années." Mais votre Commission, instruite par la mise en place extrêmement lente et d'ailleurs insuffisante des U.I.S.C., insiste pour que le plan annoncé en juillet 1986 soit rapidement réalisé.

C. L'établissement d'un code national d'alerte

1. L'article 12 de la loi du 22 juillet 1987 dispose que "les obligations auxquelles sont assujettis les détenteurs de moyens de publication et de diffusion sont fixées dans un code d'alerte national défini par décret".

Il s'agit de déterminer les signaux d'alerte et leurs conditions de diffusion en cas de menace de catastrophe du temps de paix, procédures utilisables également pour le temps de crise. Ce code unifié s'imposera aussi bien au réseau d'alerte national des sirènes qu'au dispositif d'alerte qui sera établi par des collectivités territoriales ou par des exploitants d'ouvrages pour prévenir les populations de dangers plus spécifiques (barrages, inondations, centrales nucléaires, installations chimiques, etc).

Les signaux d'alerte simplifiés ont essentiellement pour objet de demander aux populations de se mettre à l'écoute de la radio ou de la télévision.

Les plans de secours, qu'il s'agisse des plans ORSEC ou des plans d'urgence, comporteront un chapitre sur l'information des populations qui sera élaboré en liaison étroite avec les représentants des chaînes de radio ou de télévision les plus écoutées dans la région intéressée.

Des conventions seront établies entre l'administration et les médias pour déterminer dans chaque plan de secours les conditions dans lesquelles les chaînes pourront diffuser les messages d'information destinés à donner des consignes de sécurité aux populations (confinement, organisation d'une évacuation, etc).

La loi prévoit également que les mesures figurant dans les plans particuliers d'intervention feront l'objet d'une publication obligatoire auprès des populations intéressées ; les exploitants pourront se voir imposer des obligations d'information destinées à la population environnante (brochures, consignes de sécurité, attitude à adopter en cas d'accident, dispositif d'alerte, etc...).

Des initiatives en ce sens ont déjà été prises dans certains départements et sites industriels ; la loi tend à généraliser cette pratique de l'information systématique des populations concernées par un risque.

2. Le service de l'alerte est actuellement régi par un arrêté interministériel du 8 mai 1973 qui le charge, en temps de conflit, d'alerter les autorités et les populations en cas de danger aérien sur le territoire métropolitain (1^{re} mission) ou en cas de risques provoqués par une attaque nucléaire, biologique ou chimique se produisant sur ce territoire ou sur celui d'une nation voisine (2^e mission). Il est également chargé d'assurer le contrôle de la radioactivité après retombées (3^e mission) .

Les deux premières missions ne peuvent être assurées que grâce à une collaboration très étroite, dès le temps de paix, entre les organismes de la Défense aérienne, relevant du ministère de la Défense, et le service de l'alerte.

L'établissement de la situation aérienne est en effet effectué sous la responsabilité des centres d'opérations de la Défense aérienne qui, de plus, mettent en oeuvre l'un des réseaux de détection des explosions nucléaires.

Des organismes du service de l'alerte, le bureau central d'alerte (BCA) à Taverny et six bureaux généraux d'alerte (BGA) armés par des officiers de réserve de l'armée de l'air mis à la disposition du ministère de l'Intérieur ont donc été juxtaposés aux organismes similaires de la Défense aérienne.

2.1. Le réseau de sirènes comprend actuellement 4 400 sirènes implantées dans les villes de plus de 4 000 habitants. Ces sirènes peuvent être télécommandées instantanément, par prise automatique de liaison PTT, à partir des BGA mais également des bureaux de diffusion d'alerte (BDA) plus décentralisés. Elles peuvent également être déclenchées localement.

Ce réseau de sirènes télécommandées permet d'alerter 55 % de la population totale de la France.

Cet ensemble est composé de matériels de conception et de fabrication anciennes. Il devrait être remplacé par un réseau dans lequel les sirènes et leur télécommande seraient protégées contre tous les risques.

2.2. L'alerte à la radioactivité, initiée par le réseau de détection des explosions nucléaires gouvernemental ou par le réseau Interarmées, transite également par les BGA. Ce sont en effet ces organismes qui ont pour mission de diffuser aux départements par télétype Diadème les éléments caractéristiques de l'explosion nucléaire qui vont permettre de réaliser localement des prévisions de zones de risques.

Il existe également, à l'échelon central et dans les zones de Défense, un système de prévision plus rapide et plus précis, le Système de Prévision automatisée des Retombées Radioactives (SPARR).

2.3. A l'échelon local, des organismes spécialisés composés de bénévoles, en général affectés individuellement de défense, établissent les prévisions de zones de retombées radioactives et estiment les dangers potentiels. L'alerte aux populations est donnée par tous les moyens dont disposent les autorités locales, sirènes fixes, sirènes mobiles, téléphone etc.

La progression du front de retombées est suivie par les appareils du réseau d'Alarme à la Radioactivité atmosphérique

(réseau ARA) qui comprend 2 500 postes installés, pour leur majorité, dans les gendarmeries.

Enfin, des équipes de détection de la radioactivité composées de sapeurs pompiers spécialement équipés de vêtements de protection permettent de contrôler sur place, avec des appareils portatifs de détection de la radioactivité, le niveau de danger. Ces équipes qui peuvent avoir également pour rôle de diffuser l'alerte, ne sont qu'au nombre de 600 ce qui est insuffisant pour couvrir tout le territoire national.

Les équipements d'alerte actuels, qu'il s'agisse de sirènes fixes, de sirènes mobiles ou d'appareils de détection de la radioactivité, réseau ARA ou radiamètres portatifs, peuvent également être utilisés pour les risques naturels ou technologiques du temps de paix.

Les études menées pour le remplacement du réseau de sirènes télécommandées et la rénovation du réseau ARA tiennent compte de cet impératif.

Par ailleurs, il convient de noter que de nombreuses collectivités territoriales manifestent aujourd'hui la volonté de se doter leur propre réseau d'alerte aux populations pour les risques du temps de paix.

Ainsi apparaît-il opportun d'harmoniser les équipements susceptibles d'être acquis par les collectivités territoriales afin de permettre leur insertion dans un réseau national destiné à alerter les populations à la fois contre les risques du temps de crise et ceux du temps de paix.

Cet objectif pourra être atteint notamment dans le cadre du schéma directeur établi pour faire face aux risques majeurs dans la zone de défense dans lequel figureront les matériels d'alerte aux populations.

D. Le droit à l'information

1. L'article 21 de la loi du 22 juillet 1987 satisfait une revendication maintes fois exprimée par votre commission ; il pose en effet le principe d'un droit à l'information des citoyens sur les risques majeurs auxquels ils sont soumis dans certaines zones et sur les mesures de sauvegarde qui les concernent.

D'après cet article "ce droit s'applique aux risques technologiques et aux risques naturels prévisibles. Un décret en Conseil d'Etat définit les conditions d'exercice de ce droit. Il détermine notamment les modalités selon lesquelles les mesures de sauvegarde sont portées à la connaissance du public ainsi que les catégories de locaux dans lesquels les informations sont affichées.

L'exploitant est tenu de participer à l'information générale du public sur les mesures prises aux abords des ouvrages ou installations faisant l'objet d'un plan particulier d'intervention".

2. Cet article est donc de portée limitée puisqu'il concerne **les seuls "risques technologiques et risques naturels prévisibles"** mais il reste intéressant dans la mesure où il pose le principe d'un droit à l'information des populations concernées, susceptibles de s'élargir un jour -c'est d'ailleurs le vœu de votre commission- aux risques nucléaires, bactériologiques ou chimiques dans l'hypothèse d'un conflit. Cette évolution est logique puisque la nature des risques, des mesures à prendre, des directives à suivre et des services concernés est la même dans toutes les hypothèses. Il s'agit donc d'une expérience qu'il sera tout particulièrement intéressant de suivre dans les prochaines années.

CONCLUSION

A l'issue de cet examen, votre Commission constate qu'un effort budgétaire sans précédent est fait par le projet de loi de finances pour 1988 en faveur de la Sécurité Civile. Elle constate également que cet effort s'accompagne de **réformes législatives et réglementaires qui, sous l'apparence de la simple remise en ordre et du pragmatisme, réalisent en fait une réforme de très grande importance**, permettant de jeter les bases du développement d'une véritable politique de Défense Civile. Il est clair que dans ce dernier domaine, tout, ou presque, reste à faire : mais les intentions sont nettes, la volonté de les mettre en œuvre évidente, et l'impossibilité de rattraper en un an les retards accumulés en bientôt trois décennies manifeste. C'est donc un **acte d'approbation, d'encouragement et de confiance** que votre Commission effectue en vous demandant de donner un **avis favorable** à l'adoption des crédits affectés à la mission de sécurité civile du budget du ministère de l'Intérieur pour 1988.