

N° 64

SÉNAT

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1989 - 1990

Annexe au procès-verbal de la séance du 21 novembre 1989.

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 1990 CONSIDÉRÉ COMME ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE AUX TERMES DE L'ARTICLE 49, ALINÉA 3, DE LA CONSTITUTION,

TOME III

INTÉRIEUR - SÉCURITÉ CIVILE

Par M. Jean-Pierre TIZON,

Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : MM. Jacques Larche, président ; Louis Virapoulle, François Giacobbi, Charles de Cuttoli, Michel Darras, vice-présidents ; Charles Lederman, Germain Authie, René Georges Laurin, Marcel Rudloff, secrétaires ; MM. Guy Allouche, Alphonse Arzel, Gilbert Baumet, Pierre Biarnes, Christian Bonnet, Philippe de Bourgoing, Raymond Bouvier, Jean Chamant, Raymond Courrière, Etienne Dailly, André Daugnac, Luc Dejoie, Michel Dreyfus-Schmidt, Mme Jacqueline Fraysse-Cazalis, MM. Jean-Marie Girault, Paul Graziani, Hubert Haenel, Daniel Hoeffel, Charles Jolibois, Lucien Lanier, Bernard Laurent, Paul Masson, Daniel Millaud, Lucien Neuwirth, Charles Ornano, Georges Othily, Robert Pages, Claude Pradille, Albert Ramassamy, Roger Romani, Michel Rufin, Jacques Sourdille, Jacques Thyraud, Jean-Pierre Tizon, Georges Treille.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (9^e législ.) : 895 et annexes, 920 (annexe n° 26), 924 (tomes V et VI) et T.A. 181.

Sénat : 58 et 59 (annexe n° 26) (1989-1990).

Lois de finances. Intérieur. Sécurité civile.

SOMMAIRE

	<u>1</u>
INTRODUCTION	5
I. LES CRÉDITS DE LA SÉCURITÉ CIVILE POUR 1990	5
A. PRÉSENTATION GÉNÉRALE	5
B. L'ÉVOLUTION DES CRÉDITS	10
<i>a) Les crédits du ministère de l'Intérieur</i>	10
<i>b) Les crédits des autres ministères</i>	12
II. LA LUTTE CONTRE LES FEUX DE FORÊTS	14
A. L'ANNÉE 1989 : DÉCEPTIONS ET ESPOIRS	14
<i>a) Le bilan des incendies</i>	14
<i>b) Des éléments d'espoir : l'efficacité confirmée des opérations de lutte</i>	18
B. LES PERSPECTIVES DE LA POLITIQUE DE LUTTE	20
<i>a) La politique de prévention</i>	20
<i>b) La politique de répression</i>	24
<i>c) Le droit des sols</i>	26
<i>d) La politique opérationnelle</i>	27
III. LES MISSIONS ET LES STRUCTURES DE LA SÉCURITÉ CIVILE	32
A. LES STRUCTURES	32
1. L'échelon central	32
2. L'échelon local	36
B. LES PLANS	37
1. Les plans ORSEC	37
<i>a) Le plan Orsec National</i>	37
<i>b) Les plans de zone</i>	37
<i>c) Les plans Orsec départementaux</i>	38
2. Les plans d'urgence	38

	<u>Pages</u>
C. L'APPLICATION DE LA LOI DU 22 JUILLET 1987	39
D. LES U.I.S.C.	40
<i>a) La mission des U.I.S.C.</i>	40
<i>b) L'implantation des U.I.S.C.</i>	42
F. LES SERVICES D'INCENDIE ET DE SECOURS	42
<i>a) La structure des services d'incendie et de secours</i>	43
<i>b) La coordination des services</i>	43
IV. LES PERSONNELS DE LA SÉCURITÉ CIVILE	45
A. LES PERSONNELS DE LA DIRECTION DE LA SÉCURITÉ CIVILE ..	45
B. LES SAPEURS-POMPIERS	46
V. LE CYCLONE HUGO	49
A. LA CHRONOLOGIE DES ÉVÉNEMENTS	49
B. LE BILAN DU CYCLONE	50
C. LA CONTRIBUTION DE LA SÉCURITÉ CIVILE	50
<i>a) Le secours immédiat (du dimanche 17 au jeudi 21 septembre)</i> ..	50
<i>b) La coordination renforcée des secours d'urgence (du jeudi 21 septembre au jeudi 28 septembre)</i>	51
<i>c) La transition vers la phase de reconstruction</i>	52
VI. LA DÉFENSE CIVILE	53
A. LE DISPOSITIF FRANÇAIS DE DÉFENSE CIVILE	53
1. Les missions	53
2. L'organisation administrative	54
<i>a) les structures centrales</i>	54
<i>b) les structures territoriales</i>	54
B. LES MOYENS HUMAINS ET FINANCIERS DE LA DÉFENSE CIVILE	56
1. Les moyens humains	56
2. Les moyens financiers	56

Mesdames, Messieurs,

L'examen pour avis des crédits alloués à la sécurité civile, auquel votre commission des Lois s'attache chaque année, s'inscrit, en cette fin d'année 1989, dans un contexte assombri : en effet, l'année écoulée aura vu se reposer dans des proportions tragiques le problème des incendies de forêts, puisque 75 000 hectares auront été la proie des flammes –contre 6 700 hectares l'an dernier– et qu'au cours des opérations de lutte engagées, considérables et exemplaires –27 000 sapeurs pompiers locaux, 2 500 civils et militaires, 27 avions et 30 hélicoptères auront été déployés– douze sauveteurs auront trouvé la mort (1). Pour le ministre de l'Intérieur, soulignant devant le Conseil des ministres du 4 octobre dernier l'étendue du désastre, la campagne de lutte se sera déroulée cette année dans les conditions les plus difficiles qu'ait connues le territoire depuis quarante ans.

Avant tout développement supplémentaire, votre commission rendra hommage aux sauveteurs morts en service commandé et rappellera avec indignation que plusieurs feux auront été le fait de mains criminelles.

L'année écoulée appellera également une mention particulière à l'endroit du département de la Guadeloupe, durement éprouvé par le cyclone le plus violent que l'île ait connu depuis des décennies. Au cours des opérations de sauvetage, sept membres des équipes de secours auront péri : votre commission saluera pareillement le dévouement et le courage de ces personnels, décédés, comme l'ensemble des sauveteurs victimes de leur devoir, au titre de l'une des plus éminentes missions de service public (2).

(1) 8 sapeurs-pompiers + 3 pilotes et 1 mécanicien sur appareils largueurs d'eau.

(2) Au total, 36 sauveteurs sont décédés cette année sur le territoire, dont 25 sapeurs-pompiers.

Comme chaque année, votre commission exposera, dans le cadre du présent avis, les principaux chiffres du budget de la sécurité civile et, pour s'en tenir à sa compétence, mettra en relief les questions législatives, administratives et juridiques soulevées en la matière.

I. LES CRÉDITS DE LA SÉCURITÉ CIVILE POUR 1990

A. PRÉSENTATION GÉNÉRALE

Les crédits alloués à la sécurité civile, au sens large, se composent, d'une part, des crédits du ministère de l'intérieur spécialement affectés à l'action "Sécurité civile" (04) et, d'autre part, d'un ensemble de crédits relevant de plusieurs ministères et figurant en annexe au "bleu" de l'Intérieur sous la rubrique *Etat récapitulatif des crédits prévus pour 1990 au titre de la Sécurité civile*.

Les crédits de la première catégorie représentent, pour l'exercice 1990, un total de 943 millions de francs en dépenses ordinaires et en crédits de paiement et 146 millions de francs en autorisations de programme, soit une progression, par rapport à 1989, de 2,5 % en dépenses ordinaires et en crédits de paiement et une diminution de 8,2 % en autorisations de programme. Ceux de la dernière catégorie s'élèvent à 574 millions de francs en dépenses ordinaires et crédits de paiement et 412 millions de francs en autorisations de programme, dont, au titre du seul ministère de l'agriculture et de la forêt, 404 millions de francs en dépenses et crédits et 223 millions de francs en autorisations.

Au total, l'Etat consacrera à la sécurité civile, en 1990, plus de 1,5 milliard de francs en dépenses ordinaires et en crédits de paiement et près de 560 millions de francs en autorisations de programme.

Ces chiffres doivent être complétés des mesures annoncées le 15 novembre dernier par le Gouvernement au titre du collectif dont notre Haute assemblée débattera prochainement : il vous sera proposé d'autoriser l'allocation d'un crédit de 260 millions de francs aux moyens de lutte contre les incendies de forêt.

*

* *

L'effort consenti par l'Etat apparaît donc notable.

Trois observations immédiates paraissent cependant s'imposer.

1. La mission de sécurité constitue un devoir essentiel de l'Etat. Qu'elle soit de sécurité extérieure ou intérieure, elle relève -rappelons-le- des charges de souveraineté, c'est-à-dire de charges, à l'évidence, prioritaires.

Or, pour significatifs qu'ils puissent être, les crédits affectés par la loi de finances à la sécurité civile représentent à peine plus d'1 % du montant total du budget de l'Etat.

Pour leur part, les moyens inscrits au collectif soulignent par eux-mêmes que les missions de souveraineté de l'Etat ne sont plus tenues pour primordiales. Si les 260 millions de francs prévus pour la lutte contre les feux représentent une somme non négligeable, leur inscription dans la seule loi de finances rectificative montre qu'une mission essentielle de l'Etat a dû céder le pas au cours des premiers arbitrages (1).

Ainsi, l'Etat perd-il de vue les priorités qui devraient s'imposer à lui : on ne peut comprendre que d'importants programmes de sécurité, tels que le renouvellement du parc aérien de lutte contre les feux, puissent céder devant certaines dépenses au cours de la phase préparatoire du budget et jusqu'au cours de la discussion.

2. La règle de l'annualité appliquée au budget de la sécurité civile ne répond qu'imparfaitement au souci de définir une action à long ou moyen terme.

Certes, cette critique peut être formée à l'encontre de tous les budgets, sauf, sans doute, à celui du budget de la Défense, lequel s'inscrit traditionnellement dans le cadre plus large des lois de programmation : dans cette dernière matière, les différents gouvernements qui se sont succédé depuis 1958 ont eu le souci de corriger d'une vision prospective l'image insuffisante du seul budget annuel.

En matière de dépenses civiles, en revanche, le recours à la technique de la loi de programme n'est encore que rarement retenu. Or, dans le domaine de la sécurité civile, plus peut-être que dans d'autres, une telle abstention paraît particulièrement dommageable, que ce soit au titre des politiques de prévention ou à celui des

(1) On rappellera que le Tracker accidenté, dont le remplacement est prévu au collectif, s'est écrasé le 18 juin. Les crédits affectés à cette opération pouvaient donc parfaitement figurer au budget et non au collectif.

politiques d'intervention. Le ministre de l'Intérieur a lui-même fait observer à votre commission des Lois, lors de son audition le 28 novembre dernier, que la définition de politiques budgétaires de moyen terme et l'étude des procédés les plus appropriés permettant d'y parvenir, étaient de ses préoccupations essentielles.

Deux textes récents ont d'ailleurs montré la voie à cet égard :

- la loi 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, a souligné, quant aux missions de la sécurité civile, la nécessité d'une action de longue haleine. Sa conception d'ensemble permet au demeurant de suivre, mieux que par le passé, l'évolution des missions de l'institution et ce, par le jeu d'un simple examen annuel des conditions d'application de la loi ;

- en matière de police, la loi de modernisation du 7 août 1985 a défini, sur cinq ans, -la présente année voit l'achèvement de cette période- les conditions d'une politique de moyen terme.

Le moment paraît donc venu pour le Gouvernement - c'est en tout cas le souhait de votre commission des Lois - de proposer au Parlement l'examen d'une loi de programme en matière de sécurité civile.

Ce texte compléterait, au plan financier, l'examen annuel du budget et, au plan législatif, le suivi administratif et logistique des missions de la sécurité civile, redéfinies par la loi du 22 juillet.

Soulignant plus spécialement la nécessité d'une action planifiée quant aux appareils de la sécurité civile, votre rapporteur indiquait, au demeurant, dès l'année dernière :

"La définition d'une politique à moyen et à long terme relative au parc aérien est un impératif qui, d'année en année, revêt une importance croissante. L'état du parc et l'importance des crédits affectés au groupement aérien au sein du budget de la sécurité civile sont de nature à bouleverser totalement les données de ce budget dans un avenir proche. Il est certes prévu -et c'est une bonne chose- de faire appel aux hélicoptères militaires pour lutter contre les feux de forêt : cette décision ne supprime pas la nécessité d'envisager le renouvellement du parc aérien et la commission renouvelle à cet égard sa conviction qu'une programmation est ici nécessaire, en liaison très certainement avec les Etats du pourtour méditerranéen."

3. La présentation des crédits retenue par les documents budgétaires continue de comporter certains défauts, déjà soulignés par votre commission des Lois à l'occasion de l'examen d'autres budgets, et communs, au demeurant, à l'ensemble des ministères. Il demeure ainsi déroutant que soient présentés sous une nomenclature du même type -le chapitre- des crédits aussi dissemblables que, pour prendre deux exemples, ceux du chapitre 34-92 : Parc automobile - Achat, entretien, carburants et lubrifiants, et ceux du chapitre 57-30 : Sécurité civile - Dépenses d'équipement.

En revanche, on peut se féliciter de l'identification, au sein du budget du ministère de l'Intérieur comme à celui des autres ministères, des crédits spécialement affectés à la mission de sécurité.

B. L'ÉVOLUTION DES CRÉDITS

a) Les crédits du ministère de l'Intérieur

L'ensemble des crédits alloués à la sécurité civile par le budget du ministère de l'Intérieur peuvent être résumés comme suit :

Dépenses ordinaires		1989 (rappel)		1989 (rappel)
Titre III (Moyens des services)	684 807 433	645 007 616		
Titre IV (Interventions publiques)	124 753 743	137 563 743		
TOTAL	809 561 176	782 571 359		
Dépenses en capital	Crédits de paiement		Autorisations de programme	
Titre V (Investissements effectués par l'Etat)	133 521 000	137 500 000	146 420 000	157 400 000
Titre VI (1) (Subventions d'investissement accordées par l'Etat)	-	-	-	-
TOTAL	133 521 000	137 500 000	146 420 000	157 400 000
TOTAL GENERAL	943 082 176	920 071 359	146 420 000	157 400 000

(1) Comme dans les projets de budget pour 1988 et pour 1989, le présent projet ne comporte aucune dépense inscrite au titre VI. Le projet de loi de finances pour 1987 comprenait encore à ce titre un crédit de 4 millions de francs consacré aux installations immobilières des sapeurs-pompiers.

• Les dépenses ordinaires progressent de 782 millions de francs à 809 millions de francs, soit une augmentation de 3,4 %. Cependant, cette évolution couvre deux mouvements en sens contraire des titres III et IV. Les dépenses du titre III atteignent 684 millions de francs contre 645 millions de francs l'an dernier, soit une majoration de 6,04 % . Les dépenses du titre IV, en revanche, diminuent de 137 millions de francs à 124 millions de francs, soit une baisse de 9,4 %.

La diminution des crédits de ce dernier titre répond pour l'essentiel à la suppression d'un crédit non reconductible destiné à divers équipements des services de lutte contre les incendies (chapitre 41-31).

En revanche, les dépenses prévues au même titre IV se voient accrues d'un crédit de 2,15 millions de francs destiné à l'accroissement des crédits de fonctionnement et de stage des écoles de formation des sapeurs-pompiers professionnels (même chapitre).

L'augmentation des crédits du titre III correspond pour sa part aux mouvements suivants :

- l'extension en année pleine des rémunérations des personnels, pour 3,5 millions de francs (chapitres 31-30, 31-95, 33-90 et 33-91) ;
- la transformation d'emplois de personnels de la sécurité civile liée à la nouvelle organisation de la base de Marignane, pour un montant de 15 millions de francs (chapitres 31-30, 31-31, 31-95, 33-90, 33-91 et 34-92) ;
- le développement des moyens de fonctionnement de la sécurité civile et, notamment, de ceux affectés aux centres opérationnels de zone, pour 21,2 millions de francs (chapitres 34-90, 34-92, 34-93 et 34-96) ;
- l'accroissement de la participation de l'Etat aux dépenses de la brigade des sapeurs-pompiers de Paris, à l'occasion de la création de 34 emplois d'officiers et de 340 emplois de sous-officiers et gradés, pour un montant légèrement supérieur à 11,5 millions de francs (chapitre 36-51) ; cet accroissement correspond à la première tranche du plan de modernisation de la brigade prévu sur 10 ans.
- l'attribution d'indemnités aux personnels de la base de Marignane pour 2 millions de francs (chapitre 31-31) ;

- le réajustement de diverses rémunérations des personnels pour 10,4 millions de francs (chapitres 31-30, 31-31, 31-95 et 31-98).

• Les dépenses en capital diminuent de 137,5 millions de francs à 133,5 millions de francs en crédits de paiement et de 157,4 millions de francs à 146,4 millions de francs en autorisations de programme, soit une décroissance de 2,9 % en crédits de paiement et de 2,5 % en autorisations de programme.

Cette réduction affecte notamment les crédits alloués à la maintenance du groupement aérien de la sécurité civile qui se voient portés de 128,5 millions de francs à 119,5 millions de francs en crédits de paiement et de 145,4 millions de francs à 130,9 millions de francs en autorisations de programme. En revanche, on note l'allocation, au chapitre 57-60, de crédits supplémentaires affectés aux transmissions pour 3,5 millions de francs en crédits de paiement et 3 millions de francs en autorisations de programme.

b) Les crédits des autres ministères

Les crédits alloués à la sécurité civile par les autres ministères et par le budget annexe de la navigation aérienne peuvent être résumés comme suit :

Ministère	Autorisations de programme (en milliers de francs)	Dépenses ordinaires + crédits de paiement (en milliers de francs)
Agriculture et forêt	223 200	404 830
Départements et territoires d'outre-mer		1 025
Equipement et logement		2 578
Transports et mer	127 800	117 540
Premier ministre (S.G.D.N.)	52 450	non déterminé
Environnement	5 000	27 950
Solidarité, santé et protection sociale		38 299
Budget annexe de la navigation aérienne	4 000	10 000
TOTAL	412 450	602 222
TOTAL 1989 (rappel)	389 398	638 412

La contribution du ministère de l'agriculture et de la forêt se révèle la plus importante. Elle s'explique pour l'essentiel par les actions de prévention en matière d'incendies de forêt et de risques naturels dont le ministère de l'agriculture a la charge traditionnelle (1).

Cette contribution se décompose pour l'essentiel de la manière suivante :

- 146,2 millions de francs sont consacrés, en dépenses ordinaires du titre III du budget du ministère de l'agriculture, à la protection de l'ensemble des forêts contre les incendies et à la protection contre les risques naturels ;
- 1,6 million de francs s'ajoute à ce chiffre, au même titre, alloué à la protection spécifique qu'appellent les forêts méditerranéennes ;
- 51 millions de francs sont prévus, au titre IV, pour les interventions des forestiers-sapeurs, chargés notamment du débroussaillage des terres publiques ;
- 123 millions de francs en autorisations de programme et 106 millions de francs en crédits de paiement se voient alloués, aux titres V et VI, aux acquisitions et aux travaux rendus nécessaires par la protection contre les incendies et les risques naturels ;
- 100 millions de francs figurent, au titre VI, au chapitre "conservatoire de la forêt méditerranéenne".

La contribution du ministère des transports et de la mer vient en deuxième position. Elle se compose pour l'essentiel –soit 126,3 millions de francs en autorisations de programme et 93,2 millions de francs en crédits de paiement– des crédits liés à la circulation du parc aérien de surveillance et d'intervention de la sécurité civile en matière d'incendies de forêts.

(1) En matière de lutte contre les feux de forêts, encore que les deux missions soient partagées à plusieurs titres, la mission de prévention échoit plus spécialement au ministère de l'agriculture, tandis que la mission d'intervention revient plutôt au ministère de l'Intérieur.

II. LA LUTTE CONTRE LES FEUX DE FORÊTS

A. L'ANNÉE 1989 : DÉCEPTIONS ET ESPOIRS

Alors qu'après la très mauvaise année 1986, les années 1987 et 1988 avaient été porteuses d'espoirs, l'année 1989 s'est révélée la plus critique qu'ait connue notre pays en matière de lutte contre les feux de forêts, depuis longtemps. En termes de surfaces incendiées, il faut remonter à 1976 pour relever un chiffre comparable : à cette époque, 88 300 hectares de forêts avaient été la proie des flammes. Encore faut-il observer que l'action de prévention et les moyens d'intervention étaient alors beaucoup moins développés.

En termes de lutte, la campagne menée cette année est apparue la plus difficile que notre pays ait connue depuis quarante ans.

En termes de répartition des incendies sur le territoire, les zones touchées ont été plus nombreuses que par le passé. On mentionnera plus particulièrement, à cet égard, le plus grand incendie que le Sud-Ouest ait connu depuis 1949 : 5 000 hectares auront en effet été détruits dans la région de Lacanau.

Ce bilan justifie que votre commission pour avis consacre les premiers développements du présent rapport à la politique menée dans ce domaine.

a) Le bilan des incendies

Les surfaces incendiées auront atteint cette année (1) 75 000 hectares pour 12 557 départs de feux, soit une moyenne de 5,9 hectares par feu.

Les surfaces détruites auront donc été ces dernières années les suivantes :

(1) Au 1er octobre.

Années	Superficies incendiées (en hectares)	Nombre de feux	Moyenne par feu (en hectares)
1979	59 727	5 507	10,8
1980	22 176	5 040	4,4
1981	27 711	5 173	5,4
1982	55 145	5 308	10,4
1983	53 729	4 659	11,5
1984	27 202	5 672	4,8
1985	57 368	6 249	9,2
1986	51 859	4 353	11,9
1987	14 108	3 043	4,6
1988	6 701	2 937	2,4
1989 (1)	75 000	12 557	5,9

(1) au 1er octobre

La répartition des feux entre les départements du Sud-Est (régions PACA et Corse) et les autres aura été la suivante :

	Départements du Sud-Est	Reste du territoire	Total
Surface parcourue (en hectares)	55 000	20 000	75 000
Nombre de feux	4 436	8 121	12 557
Nombre de feux supérieurs à 100 hectares	60	26	86
Moyenne par feu (en hectares)	12,4	2,5	5,9

En outre, -votre commission l'a rappelé- douze sauveteurs ont trouvé la mort. Il est à noter que, parmi eux, -témoignage des risques et des difficultés des opérations-, un pompier de l'Ardèche et deux sauveteurs volontaires de la commune de Trets auront été tués par des largages d'eau.

Les causes de ce bilan d'ensemble restent largement à élucider et, au demeurant, une proposition de constitution d'une

commission d'enquête de notre collègue député Daniel Colin et plusieurs députés, ainsi qu'une proposition ayant le même objet de notre collègue député Pierre Pasquini ont été déposées récemment.

Quelques éléments apportent cependant un début de réponse.

• L'année a connu, à n'en point douter, des conditions climatiques défavorables, caractérisées par une sécheresse persistante et généralisée à l'ouest d'un axe Cherbourg-Gap et des températures élevées. En outre, de violents coups de vent sont venus attiser, ainsi qu'à l'ordinaire, les multiples foyers naissants, comme les incendies les plus importants. Cependant, la multiplicité des feux conduit à s'interroger plus spécialement sur les autres causes du désastre : actes d'imprudence et actes criminels, ainsi que sur le non-respect presque généralisé de l'obligation de débroussaillage, prévue au code forestier dans des conditions déterminées par les lois du 4 décembre 1985 et du 22 juillet 1987. On relèvera un chiffre, qui d'ailleurs légitimerait pleinement, s'il en était besoin, cette interrogation : 200 départs de feux auront été relevés, en 24 heures, dans les journées du 31 juillet et du 1er août, soit neuf départs de feux à l'heure. Plusieurs feux auront été ainsi, à l'évidence, d'origine criminelle. Les statistiques des juridictions des principaux départements concernés l'attestent d'ailleurs, assez explicitement, comme on peut l'observer ci-après :

Procédures engagées de mai à septembre 1989

- Cour d'appel d'Aix-en-Provence

- . 214 enquêtes ordonnées en flagrance.
- . 40 auteurs d'incendies volontaires ou involontaires identifiés.
- . 17 informations judiciaires ouvertes.
- . 3 saisines du juge des enfants.
- . 5 citations directes devant le Tribunal correctionnel
- . 10 inculpés.
- . 9 mandats de dépôt
- . 1 internement d'office (article 64)

- Cour d'appel de Nîmes

- . 452 procès-verbaux établis pour incendies volontaires ou involontaires
- . 8 inculpés dont un sous mandat de dépôt
- . 80 poursuites pénales soit devant le Tribunal correctionnel soit devant le Tribunal de Police

- Cour d'Appel de Bastia

- . 6 informations ouvertes pour incendies volontaires, homicide et blessures volontaires.
- . 3 inculpés (placés sous mandat de dépôt)

- Cour d'appel de Bordeaux

- . 1 information ouverte pour incendie volontaire
- . 1 inculpé (placé sous mandat de dépôt).

On rappellera en outre les propos de M. Brice Lalonde, secrétaire d'Etat chargé de l'environnement et de la prévention des risques technologiques et naturels majeurs, le 28 juillet à Marseille : *"La lutte contre les incendies de forêts impose de renforcer la répression contre les délinquants écologiques... La répression n'est pas assez rigoureuse... les éventuels profiteurs des incendies, ceux qui veulent modifier le Plan d'occupation des sols pour rendre constructibles des zones qui ne l'étaient pas, se verront frustrés de leurs ambitions ... il n'y aura jamais de marina à Lacanau où, comme par hasard, la zone boisée qui a brûlé serait le site idéal pour une marina. Nous vérifierons s'il est vrai que de nombreux logements ont été construits sur des lieux d'incendie"*.

Pour sa part, en réponse à une question écrite de notre collègue Christian Bonnet, M. Emile Biasini a indiqué au Sénat, le 27 octobre, au nom de M. Henri Nallet, ministre de l'agriculture et de la forêt, que des dispositions seraient prises *"pour que l'incendie d'une forêt ne soit pas le prétexte à des opérations immobilières"*.

Ces différents éléments ont conduit le Conseil des Ministres du 4 octobre dernier à entériner - nous le verrons - une série de mesures d'ordre législatif touchant au droit des sols.

- On note ensuite de très nombreux actes d'imprudence allant du jet de mégots à terre, au feu allumé pour tel ou tel travail de jardinage ou au feu de campeurs, agissements tous irresponsables dans les zones exposées.

- Une mauvaise maîtrise de l'écobuage explique également pour partie, notamment en Corse, certains feux. Il y a loin cependant, à cet égard, entre la réalité et la caricature que certains ont pu présenter cet été.

- Enfin, point particulièrement préoccupant lorsque l'on sait que les feux se propagent par le sol, le non-respect presque généralisé de l'obligation de débroussaillage perpétue le danger que constitue, au sein de forêts non entretenues, un revêtement de broussailles sèches et combustibles. D'après les informations réunies par votre rapporteur, sur les deux millions d'hectares de forêts des départements des régions Provence-Alpes-Côte d'Azur et Corse, dont 75 % environ de forêts privées et 25 % de forêts publiques, 4 000 ha seulement de forêts de la seconde catégorie seraient débroussaillées chaque année, ainsi que 4 000 ha entretenus en permanence,

cependant que la quasi totalité des forêts privées seraient laissées à l'abandon. Ces données traduisent d'ailleurs, dans le domaine particulier qui fait l'objet du présent rapport, le drame que constitue pour notre pays la désertification des zones rurales. Un autre façon de voir les choses est de prendre en compte les surfaces sensibles au feu recensées par la Sécurité civile. Ces surfaces représentent 16 millions d'hectares ; sur ces 16 millions, les superficies les plus sensibles couvrent 4,5 millions d'hectares.

D'après les spécialistes, 10 % au moins de ces 4,5 millions devraient être débroussaillés par priorité compte tenu des critères retenus en la matière : l'opération est en effet tenue pour essentielle autour des habitations et des campings, près des voies ouvertes à la circulation, à proximité des dépôts d'ordures et sur les points dits stratégiques, c'est à dire les points de passage obligé du feu. Les surfaces traitées sont donc loin d'atteindre les normes souhaitables.

b) Des éléments d'espoir : l'efficacité confirmée des opérations de lutte.

Pour catastrophique qu'il ait été, le bilan des incendies de 1989 autorise cependant quelques raisons d'espérer.

L'efficacité des opérations de lutte est apparue à tous les stades.

Un dispositif préventif a, en premier lieu, été déployé, dans des conditions qui ont permis d'intervenir en toutes zones, notamment dans le Sud-Ouest. Dès avant le début de la saison d'été, le ministre de l'Intérieur a procédé à la répartition des moyens disponibles :

- 28 bombardiers d'eau ont été distribués sur sept bases. Ces bombardiers ont procédé à des missions de guet aérien ;
- 30 hélicoptères, dont 20 bombardiers d'eau ont été mis à la disposition des départements du Sud-Est et positionnés dans onze départements ;
- 5 colonnes de renforts sapeurs-pompiers ont été acheminées dans ces mêmes départements dès le début de l'été ;
- les unités d'intervention et d'instruction de la sécurité civile ont été réparties sur sept départements à risques.

Par ailleurs, les collectivités locales ont organisé la mobilisation préventive des moyens de leur ressort.

Enfin, les dispositifs de transmission ont été améliorés.

Ensuite, conformément à la politique opérationnelle définie dans le prolongement de la loi du 22 juillet 1987, les foyers ont été attaqués, pour l'essentiel, dans les minutes suivant leur éclosion(1). De fait, les surfaces parcourues par feu allumé sont demeurées dans des proportions comparables à celles des deux années passées (5,9 ha contre 2,4 ha en 1988 et 4,6 ha en 1987) (2), très inférieures aux proportions observées au cours des années antérieures (19 ha en 1976, 10,8 ha en 1979, 10,4 ha en 1982, 11,5 ha en 1983) et à la moyenne 1979-1986 (8,5 ha). Si en revanche –pour prendre un exemple– la moyenne de 1976 avait été retrouvée cette année, ce seraient, pour 12 557 départs de feux, plus de 230 000 hectares qui auraient été dévastés.

Il est à noter cependant que, dans les journées du 31 juillet et du 1er août, la multiplicité des départs de feux aura rendu difficile l'intervention des moyens de lutte dans les meilleures conditions. En 24 heures, près de 26 000 hectares auront été touchés et les équipes de sauveteurs auront dû axer leurs interventions sur la protection des personnes et des biens.

Ces mêmes jours, l'effectif total en opération aura atteint 27 000 sapeurs-pompiers locaux (3), 2 500 civils et militaires, venus de la France entière, ainsi que 27 avions et 30 hélicoptères, soit l'effectif maximum engagé cette année, considérablement supérieur à celui de l'an dernier.

(1) Votre rapporteur rappelait l'année passée que la norme retenue en la matière était de 10 minutes.

(2) 86 feux auront néanmoins dépassé 100 hectares.

(3) l'ensemble de ces sapeurs relevant de l'Entente interdépartementale en vue de la protection de la forêt contre l'incendie réunissant les 15 départements les plus exposés.

B. LES PERSPECTIVES DE LA POLITIQUE DE LUTTE

L'ampleur des incendies de l'été conduit, bien naturellement, à s'interroger sur les perspectives de la politique de lutte.

Il importe, en premier lieu, de ne pas céder au découragement et de considérer que les feux survenus cette année ne peuvent constituer une quelconque remise en cause, ni au plan opérationnel, ni du point de vue conceptuel, de la politique définie à partir de la loi du 22 juillet 1987. Au demeurant, cette politique résultant d'observations faites à la suite des feux dramatiques de l'été 1986, notamment par l'inspection générale de l'administration et l'inspection technique de la sécurité civile, a donné d'excellents résultats en 1987 et en 1988 et, en fait, des résultats du même ordre cette année, notamment quant aux conditions d'intervention des personnels et à la limitation des surfaces incendiées par départ de feu.

Certes, la définition d'une telle politique relève d'une estimation quelque peu aléatoire des besoins : on aura noté que les surfaces incendiées auront été multipliées par onze d'une année sur l'autre. Mais ce type de difficulté peut être aisément absorbé dès lors que les lignes de force de la lutte répondent aux enseignements de l'expérience.

En revanche, il importe sans aucun doute de donner plein effet à l'ensemble du dispositif prévu.

a) La politique de prévention

Cette politique demeure le fondement de l'action entreprise. Cependant, du dispositif d'ensemble prévu, c'est elle, au premier chef, qui doit encore recevoir son plein effet.

• L'obligation de débroussaillage prévue par le code forestier au titre des lois du 4 décembre 1985 et du 22 juillet 1987 demeure -on l'a noté- quasiment lettre-morte (1). Le coût de l'opération apparaît, semble-t-il, la cause majeure d'un tel état : il en

(1) Un décret du 21 décembre 1988, pris en application de la loi du 22 juillet est venu préciser les conditions de l'opération et notamment, le régime du débroussaillage d'office.

irait, d'après les informations recensées par votre rapporteur, de 7 000 francs l'hectare pour un débroussaillage mécanisé à 10 000 francs l'hectare pour un débroussaillage manuel. Aussi, plusieurs propositions de loi ont été déposées tendant à inciter, par le jeu d'exonérations fiscales, aux opérations appropriées.

Cependant, on ne peut accepter indéfiniment que l'obligation fondamentale définie par le code demeure sans effet.

Le problème se trouve posé depuis plusieurs années de façon particulièrement aiguë. Une étude des surfaces en cause paraît d'ailleurs indispensable : votre rapporteur a pu en effet constater qu'aucun service ne disposait d'une estimation des superficies à débroussailler. Cependant, une série d'initiatives a permis de préciser et développer le contenu de l'article L. 322-1 du code forestier, fondement du dispositif :

La loi du 4 décembre 1985 relative à la gestion, à la valorisation et à la protection de la forêt a, en premier lieu, étendu 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 loi a par ailleurs permis à 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).

La loi du 22 juillet a complété le dispositif de deux mesures :

- les dépenses auxquelles donnent lieu les travaux dont l'exécution d'office est ordonnée par le maire peuvent être désormais 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 francs ni supérieur à 500 francs 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.

Votre commission note, avec satisfaction, que le Gouvernement, dans le cadre des mesures annoncées en Conseil des ministres le 4 octobre dernier, visant à améliorer la prévention des feux de forêt dans la région méditerranéenne, a prévu la création d'un fonds, doté de 5 millions de francs, permettant à l'Etat de préfinancer l'opération, avec mission de se retourner contre le propriétaire défaillant pour le remboursement des crédits engagés. Près de 700 hectares pourront être traités, semble-t-il, sur cette base. Il sera souhaitable, en tout état de cause, pour donner plein effet au dispositif, que les zones les plus sensibles soient attaquées par priorité selon un plan rationnel.

D'autres actions de prévention paraissent devoir être développées. C'est ainsi le cas des projets définis et mis en oeuvre par le Conservatoire de la forêt méditerranéenne.

• La création de ce conservatoire a été annoncée le 26 août 1986 par le Premier ministre lors d'une visite des sites ravagés par les incendies. Le conservatoire est financé par le biais d'une taxe spéciale sur la vente des briquets et boîtes d'allumettes. Construction inachevée au plan administratif, il n'est cependant qu'un chapitre budgétaire spécial du titre VI des crédits du ministère de l'agriculture.

Un arrêté du 28 octobre 1987 a fixé par ailleurs la composition d'un 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. C'est sur cette base que fonctionne le dispositif.

Dans le cadre des orientations proposées par le conseil, l'Etat offre à chaque département, éventuellement associé à la région, d'arrêter des actions de prévention coordonnées. Des accords fixent les parts respectives des dépenses de prévention locale que l'Etat et le département s'engagent à prendre en charge, ainsi que le régime général des aides proposées par eux aux acteurs locaux (communes, propriétaires). Ces accords peuvent 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 n'est donc qu'exceptionnellement maître d'ouvrage.

En 1989, le crédit de 100 millions de francs alloué au conservatoire a été employé, d'une part, au financement des opérations à l'échelon central (18,8 millions de francs) et, d'autre part, au financement des opérations au niveau régional et départemental (75,5 millions de francs), les 5,7 millions de francs restants n'étant pas encore répartis. La distribution des crédits attribués aux départements en fonction de l'objectif poursuivi a été la suivante :

- information et formation	5,4 %
- équipement du terrain	63,5 %
- aménagement rural	4,0 %
- surveillance de la forêt	21,5 %
- résorption des causes accidentelles d'incendie	5,2 %
- recherche	0,4 %

• On relèvera également trois dispositions préventives de la loi du 22 juillet 1987.

Celle-ci, en premier lieu, a confirmé, dans son article 31, la possibilité de procéder à la destruction d'office des boisements irréguliers, dispositif dont la base légale était auparavant contestée.

La loi a ensuite simplifié la procédure des travaux de prévention prévus par l'article L. 321-6 du code forestier. 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 de mise en valeur agricole pastorale des zones forestières mentionnées ci-dessus figure dans l'article 29 de la loi. L'autorité administrative peut mettre en demeure les propriétaires ou titulaires du droit d'exploitation d'y réaliser cette mise en valeur. Des encouragements financiers peuvent être accordés, priorité étant donnée à la réalisation de réseaux de desserte hydraulique des installations.

• Plusieurs actions de prévention peuvent ensuite être mentionnées, comme les initiatives prises par le département de la Haute Corse, avec la création d'agents pastoralistes et l'étude de politiques d'entretien par les troupeaux. Les agents pastoralistes sont recrutés par concours ; ils déterminent des propositions de zonage permettant une action de prévention originale.

• Enfin, on rappellera le plan de prévention présenté le 4 octobre en Conseil des Ministres qui, outre la politique de préfinancement des opérations de débroussaillage évoquée plus haut, ainsi que la mise en place d'un régime spécifique de défrichage des zones incendiées -que votre commission présentera ci-après- se propose quatre actions :

- l'établissement, pour améliorer l'efficacité des crédits publics de diverses origines (communautaire, nationale, régionale, départementale) souvent dispersés dans leur utilisation, d'un schéma départemental des aménagements et des équipements de prévention contre les incendies de forêt, élaboré conjointement entre l'Etat et les collectivités concernées.

- la préparation, dans le cadre d'un bilan de l'efficacité du dispositif juridique existant en matière d'urbanisation des zones forestières, de dispositions législatives visant à faire partager la charge des équipements de protection et d'entretien d'un massif forestier, entre les propriétaires de ce massif, et les utilisateurs des logements ou équipements réalisés au contact de la forêt.

- la mise en forme de prescriptions tendant à permettre d'imposer des équipements de protection lors des opérations d'aménagement et de construction. Des mesures adaptées s'appliqueront progressivement aux bâtiments existants.

- l'accélération des travaux de recherche concernant la protection de la forêt, et la diffusion de ces travaux.

b) La politique de répression

Une attention particulière paraît devoir être portée, en second lieu, à la répression des actes d'incendie volontaire.

Ces actes sont actuellement punis des sanctions suivantes :

- cinq à dix ans d'emprisonnement assorti d'une amende de 5 000 francs à 200 000 francs ;
- dix à vingt ans d'emprisonnement si l'infraction a été commise en bande organisée ;
- la réclusion criminelle à perpétuité lorsque l'action a entraîné la mort d'une personne ou une infirmité permanente.

Outre ces sanctions, en application des dispositions de la loi du 22 juillet 1987, les auteurs d'incendies volontaires peuvent également être condamnés à :

- une interdiction de séjour d'une durée de deux à dix ans ;
- la publication du jugement dans un ou plusieurs journaux ;
- la couverture, lorsque des personnes morales de droit public se sont constituées partie civile, des frais exposés par ces dernières pour lutter contre l'incendie.

Il importe que ce dispositif reçoive application sans relâche, dès lors que de nombreux feux sont le fait -votre commission l'a rappelé- de mains criminelles. Peut-être convient-il même de le renforcer.

Quoiqu'il en soit, votre commission observe avec satisfaction que le Garde des Sceaux a tenu cette année, par circulaire, à rappeler aux Parquets la sévérité s'imposant en la matière. Les procureurs généraux se sont vu inviter à ce que :

- les incendies de toutes natures fassent sans délai l'objet d'enquêtes minutieuses en vue d'en rechercher les auteurs volontaires et involontaires ;
- les réquisitions du ministère public soient empreintes de fermeté quelles que soient les qualifications retenues ;
- en cas de décision ne paraissant pas prendre suffisamment en compte la gravité des faits, l'opportunité d'interjeter appel soit examinée avec le plus grand soin.

Il s'avère également nécessaire de renforcer l'efficacité des bureaux d'études et de centralisation des renseignements sur les

incendies de forêts qui sont constitués par les préfets des départements méditerranéens.

Ces structures, au fonctionnement desquelles sont associés les différents services concernés par la protection de la forêt contre l'incendie ont pour mission d'assurer la collecte des renseignements que ces derniers ont pu recueillir à l'occasion de leur mission, d'opérer leur transmission à la gendarmerie et à la police, et le cas échéant, de collaborer à l'action du Parquet.

Elles permettent également aux responsables opérationnels d'adapter le dispositif de secours mobilisé préventivement sur le terrain en tenant compte des secteurs dans lesquels des auteurs d'incendies sévissent.

Enfin, une réflexion paraît devoir être menée sur la répression des incendies involontaires. Dans le domaine des feux, plus peut-être que dans d'autres, l'imprudence est coupable.

c) Le droit des sols

Plusieurs incendies auront été le fait, d'après les spécialistes, de criminels mus par des projets fonciers. L'espoir d'obtenir qu'un terrain boisé et inconstructible devienne, après l'incendie, constructible, traverse -hélas- l'esprit d'individus sans scrupules.

Le Gouvernement a pris conscience de ce triste état de fait, comme d'ailleurs plusieurs de nos collègues qui ont attiré l'attention sur ce point. C'est pourquoi plusieurs initiatives ont été envisagées et certaines adoptées, tendant à protéger, au titre du droit des sols, les terrains incendiés.

Deux options se présentent -schématiquement- à cet égard :

- une première option tend à prévoir que les terrains incendiés ne pourront, pendant une période longue, généralement de dix à vingt ans, faire l'objet d'une décision de constructibilité. Cette option sous-tend une proposition de loi de notre collègue député, Jean-Paul Fuchs ;

- une seconde option tend à rendre difficile le défrichement de terrains incendiés, indispensable, alors même que le

terrain serait devenu constructible, à l'engagement de travaux de quelque nature que ce soit.

C'est cette seconde option que le Gouvernement a proposée, à l'occasion de la présentation par le ministre de l'agriculture et de la forêt au Conseil des ministres du 4 octobre dernier du plan gouvernemental de protection de la forêt.

Ce dispositif a donné lieu au dépôt d'amendements, adoptés par le Sénat, au cours de la seconde lecture du projet de loi complémentaire à la loi du 30 décembre 1988 relative à l'adaptation de l'exploitation agricole à son environnement économique et social (1).

Les débats parlementaires ont explicité le dispositif adopté : ils indiquent que toute opération de défrichement sera de la seule compétence du ministre de l'agriculture et relèvera, par conséquent, d'une procédure exceptionnelle.

En outre, l'interruption d'opérations non autorisées pourra être ordonnée plus aisément que par le passé.

d) la politique opérationnelle

1) La politique d'intervention sur les feux naissants

La politique d'intervention sur les feux naissants, menée dans l'ensemble des massifs, demeure une priorité de la Sécurité civile ; elle consiste à mettre en oeuvre les moyens d'attaque dans les dix minutes suivant le départ du feu. Cette politique nécessite en conséquence un quadrillage permanent du terrain, que celui-ci soit amplement entretenu - ainsi, dans le Sud-Ouest, siège d'une exploitation forestière intense - ou qu'il soit déserté.

L'Etat et les collectivités territoriales se partagent la responsabilité du quadrillage :

- l'essentiel du guêt terrestre est assuré par les sapeurs-pompiers locaux. Cependant, dans les périodes critiques, ceux-ci bénéficient du concours des unités d'intervention et d'instruction de la sécurité civile ;

(1) Ce texte est actuellement en navette à l'Assemblée nationale.

- le guêt aérien est pris en charge par l'Etat, au titre des appareils stationnés à Marignane et sur six bases d'avions bombardiers d'eau réparties dans les zones sensibles, ainsi qu'à celui des hélicoptères largueurs d'eau distribués dans les départements concernés.

L'ensemble des opérations est coordonné par le Centre opérationnel de la direction de la sécurité civile (C.O.D.I.S.C.), les centres interrégionaux de coordination de la sécurité civile (C.I.R.C.O.S.C.) concernés et, dans la zone méditerranéenne relevant de sa compétence, le centre de Valabre.

Il est à noter que le dispositif de guêt est complété d'un plan de nuit, dit plan Aladin (plan d'alerte lié aux départs d'incendies de nuit), mis en place cette année devant la recrudescence des feux nocturnes.

2) L'évolution des moyens

Les moyens engagés dans la lutte représentent -on l'aura noté- un ensemble considérable. Cet ensemble se voit sollicité chaque année dans des conditions difficiles : lorsque la saison se révèle particulièrement critique, l'emploi des matériels souligne davantage la nécessité d'assurer, en temps utile, le remplacement des appareils. Cette année, par exemple, les moyens aériens auront été employés à raison de 6 425 heures pour les avions et de 2 500 heures pour les hélicoptères.

Cette réflexion sur l'avenir pourrait être l'armature de la loi de programme que votre commission appelle de ses vœux, car les moyens aériens constituent une charge spécifique et durable au sein du budget de la sécurité civile.

Le parc aérien de lutte se compose à ce jour de la manière suivante :

Types d'appareils	Nombre
CANADAIR CL 215	11
DOUGLAS DC 6	2
TRACKER	13 - 1 (1)
FOKKER F 27	1
BEECHRAFT	1

(1) La Sécurité civile a eu à déplorer la perte d'un Tracker et de son équipage.

Par ailleurs, la Sécurité civile aura loué cette année 2 Fokker (1).

Tous ces appareils étaient originellement équipés de moteurs à pistons, de conception antérieure à la seconde guerre mondiale nécessitant une logistique particulière qui sera de plus en plus difficilement accessible sur les aéroports français et étrangers. En effet, ceux-ci assument très rarement la maintenance d'avions à pistons dont la Sécurité civile possède vraisemblablement les dernières unités présentes en Europe.

Les onze CL 215 Canadair ont entre 13 et 20 ans, mais 8 ont déjà au moins 19 ans. Bien qu'ils aient peu d'heures à leur actif et qu'ils effectuent chaque année en moyenne, environ 300 heures de vol seulement, ces appareils subissent une exploitation particulièrement éprouvante due aux nombreux écopages en eau salée. Les DC 6, achetés d'occasion sont âgés de 33 ans et ont effectué plus de 30 000 heures de vol chacun. Les Tracker, comme les DC 6 ont plus de 30 ans d'âge mais ont effectué beaucoup moins d'heures de vol.

Aussi, le vieillissement des appareils et les contraintes techniques liées à l'utilisation des moteurs à pistons ont conduit à envisager de façon impérative leur renouvellement ou leur modernisation tant pour des raisons d'efficacité opérationnelle que d'économie de fonctionnement. Plusieurs voies ont été explorées et ont fait l'objet de négociations avec des compagnies aéronautiques françaises et étrangères. Les solutions envisagées seraient actuellement les suivantes :

- le remplacement des Canadair par des appareils de même type équipés de turbo-propulseurs et dotés d'équipements propres à améliorer la sécurité des équipages et l'efficacité des largages ;

- le remplacement des DC 6 par des appareils plus fiables, plus performants, moins anciens et d'un coût d'entretien et de mise en oeuvre bien inférieur, type Fokker 27 ou Hawker Siddeley 748. (2)

La première de ces solutions est cependant gravement obérée par l'acquisition par l'Espagne -révélée par M. Pierre Joxe au cours du débat budgétaire à l'Assemblée nationale- des derniers Canadair disponibles de la firme Bombardier.

(1) 1 Fokker et son équipage ont été perdus.

(2) La direction de la Sécurité civile a prévu qu'en tout état de cause, les DC 6 ne voleraient plus dès cette année.

D'autres solutions ont fait l'objet de travaux préparatoires :

- en premier lieu, en réponse à une question orale de notre collègue François Trucy, le 19 octobre dernier, M. Henri Nallet, ministre de l'agriculture et de la forêt, a indiqué que le Gouvernement avait prévu de remplacer immédiatement le Tracker et l'Ecureuil détruits cet été, ainsi que de remettre en état l'Alouette endommagée. En outre, il a annoncé des négociations avancées tendant, à l'acquisition, dès 1990, d'un deuxième Fokker 27 et de deux nouveaux hélicoptères, ainsi qu'à la remotorisation d'un Tracker.

- ensuite, M. Pierre Joxe a indiqué à votre commission saisie pour avis, lors de son audition le 28 novembre, et ainsi qu'il l'avait laissé entendre l'an dernier, que des conversations étaient engagées avec le ministère de la Défense quant à l'utilisation d'appareils militaires susceptibles d'être provisoirement convertis, pendant la campagne de lutte estivale, en appareils largueurs d'eau, ou affectés à des missions de surveillance et de détection.

On note par ailleurs que la politique de déploiement du parc d'hélicoptères de la sécurité civile, engagée ces trois dernières années, a été poursuivie.

Le groupement d'hélicoptères de la sécurité civile est aujourd'hui constitué comme suit, quant aux appareils possédés en propre par le ministère de l'Intérieur :

TYPES D'APPAREILS	NOMBRE
ALOUETTE III	23
DAUPHIN	6
ECUREUIL	4 - 1 (1)

(1) La Sécurité civile a perdu le 17 juillet
1 Ecureuil et un membre de son équipage.

En outre, la Sécurité civile a loué cette année 4 Bell, 8 Lama et 1 Puma et les départements du Var et des Alpes-Maritimes, pour leur part, 2 Bell et 1 Lama.

Pour la campagne des feux de forêt 1989, 30 hélicoptères ont été mis en service. Certes, ce n'est pas la première fois que la Sécurité civile utilise ce type d'appareil dans le cadre de la lutte contre les feux de forêt mais elle l'employait 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 engins qui permet, en dehors de la saison des feux, de les utiliser pour des missions très variées (évacuations sanitaires, traitement agricoles, transports de charges à l'élingue, etc...).

Ces différentes initiatives se sont vu compléter de la poursuite de la réorganisation de la base de Marignane et de diverses mesures à destination de son personnel.

III. LES MISSIONS ET LES STRUCTURES DE LA SÉCURITÉ CIVILE

Depuis maintenant près de trois ans, la sécurité civile est engagée dans une profonde réorganisation, faisant suite à la redéfinition de ses missions par la loi 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. Ce texte a assigné à l'institution, aux termes de l'article premier de la loi, une mission générale de prévention des risques de toute nature ainsi que de protection des personnes, des biens et de l'environnement contre les accidents, les sinistres et les catastrophes. Ainsi, bien que l'actualité de cette année ait couramment associé la lutte contre les feux et l'institution elle-même, la sécurité civile couvre un champ beaucoup plus étendu.

La loi consacre un titre entier à l'organisation de la sécurité civile. Elle définit les responsabilités et prévoit un ensemble de plans d'action.

A. LES STRUCTURES

1. L'échelon central

Le ministre de l'Intérieur joue, à l'échelon central, un rôle pivot. Ses responsabilités peuvent être résumées comme suit :

- il prépare les mesures de sauvegarde et coordonne les moyens de secours relevant de l'Etat, des collectivités territoriales et des établissements publics sur l'ensemble du territoire ;
- il attribue, lorsque les circonstances le justifient, les moyens publics et privés nécessaires à l'autorité chargée de la direction des opérations de secours et peut procéder à la réquisition des moyens privés de secours ;
- il prépare et établit le plan ORSEC national déclenché par le Premier ministre.

Pour mener à bien cette mission, le ministre de l'Intérieur dispose de la Direction de la sécurité civile qui lui est directement rattachée. Cette direction, dont l'originalité réside dans une double mission, administrative et opérationnelle, se voit organisée par un décret et un arrêté du 28 novembre 1986.

Le directeur de la sécurité civile est chargé d'animer et de coordonner 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 des sapeurs-pompiers ;
- de la promotion de l'enseignement de la sécurité civile et de la formation des officiers de sapeurs-pompiers (1).

Au sein de la direction de la sécurité civile, une mention particulière doit être faite de la sous-direction des moyens opérationnels, du commandement des formations militaires de la sécurité civile et de la base de Marignane :

• La sous-direction des moyens opérationnels prépare, anime et coordonne les actions de secours visant à la sécurité des personnes et des biens en temps de paix comme en temps de crise.

Elle met en oeuvre et coordonne l'emploi de l'ensemble des moyens opérationnels de la sécurité civile. A ce titre, le sous-directeur des moyens opérationnels est également adjoint au directeur de la sécurité civile chargé de la coordination opérationnelle.

(1) Votre commission estime que l'étendue des missions du directeur de la sécurité civile, comme la nécessité de conduire en cette matière une action de long terme, imposent que la rotation rapide des directeurs du service, observée ces dernières années -alors, il est vrai, que la direction exerçait une compétence différente- ne saurait se poursuivre. Elle considère même qu'au plan gouvernemental, l'institution d'un secrétariat d'Etat permettrait d'affirmer la politique menée.

Parmi les services ayant une vocation opérationnelle, le centre opérationnel de la direction de la sécurité civile (CODISC) occupe une place prééminente :

- fonctionnant en permanence, il se tient informé de tout événement intéressant la sécurité civile survenant en France et, le cas échéant, à l'étranger ;
- il assure l'information permanente des pouvoirs publics nationaux ;
- il recherche et met à disposition des autorités locales tous moyens de secours nécessaires en veillant à leur bonne distribution et à leur coordination.

Dans le cadre du dispositif, des états-majors de zone et des centres interrégionaux de coordination de la Sécurité civile complètent l'organisation opérationnelle prévue à l'échelon central. Il est à noter que la mise en place des C.I.R.C.O.S.C. s'est d'ailleurs poursuivie cette année. Deux C.I.R.C.O.S.C. avaient été installés en 1988 à Metz et à Lyon. En 1989, un centre a été établi à Bordeaux. En 1990, le C.I.R.C.O.S.C. dont l'aménagement avait été prévu pour 1989 à Rennes, ainsi que deux autres centres, à Lille et en région parisienne, seront créés.

Pour sa part, situé à la frontière de la prévention et de l'engagement des moyens, le bureau de l'organisation des secours élabore la doctrine générale des secours du ministère de l'Intérieur (plans "ORSEC" et plans d'urgence) en liaison avec les autres départements ministériels. Il définit les voies et moyens de la politique de protection de la forêt contre l'incendie et en contrôle l'application à l'occasion des campagnes annuelles.

La mission confiée à la sous-direction comporte également la responsabilité de l'engagement opérationnel ainsi que la gestion administrative et technique de moyens qui lui sont directement rattachés tels que les hélicoptères du groupement d'hélicoptères de la sécurité civile, les centres de déminage, les moyens d'alerte des populations en cas de danger.

Enfin, la sous-direction des moyens opérationnels a autorité sur la mise en oeuvre et l'emploi d'autres moyens d'intervention, même si leur gestion administrative et technique ne relève pas de sa compétence propre.

• Le commandement des formations militaires de la sécurité civile, créé par le décret du 24 mars 1988, prépare et met en

oeuvre, à l'occasion des opérations en cours, les moyens à caractère militaire de l'institution.

Appartenant à l'Armée de terre et dirigé par un officier supérieur issu de cette arme, le commandement des formations militaires a autorité, d'une part, sur les unités d'instruction et d'intervention de la sécurité civile (U.I.S.C.) qui sont placées pour emploi à la disposition du ministre de l'Intérieur par le ministre de la Défense et, d'autre part, sur les formations du corps de défense mises sur pied dans les circonstances prévues par l'ordonnance du 7 janvier 1959 portant organisation générale de la défense.

Les formations militaires de la sécurité civile assurent notamment l'exécution des missions suivantes :

- l'instruction en matière de défense civile et de sécurité civile du personnel accomplissant le service militaire actif ;
- l'entraînement et le perfectionnement des personnels de réserve affectés dans les formations du corps de défense désigné par le ministre de l'Intérieur ;
- le renforcement en détachements constitués des moyens de secours territoriaux pour l'exécution des tâches de défense et de sécurité civile ;
- l'intervention en tous lieux sur le territoire national ou à l'étranger pour répondre aux catastrophes de toute nature.

Le commandant des formations militaires assure les fonctions d'adjoint militaire au directeur de la sécurité civile et dispose d'un état-major.

• La base de la sécurité civile de Marignane assure le maintien en condition opérationnelle et la mise en oeuvre de la flotte aérienne sur décision des autorités d'emploi.

Elle gère les interventions des appareils de la sécurité civile et contrôle l'activité des agents navigants et non-navigants qui y sont affectés.

Toutefois, la gestion administrative et financière de la flotte aérienne appartient à la "cellule de coordination des moyens aériens" rattachée au sous-directeur des moyens opérationnels.

2. L'échelon local

La loi du 22 juillet précise, en second lieu, les responsabilités à l'échelon local.

L'article 5 de la loi prévoit que la direction des opérations de secours relève, en principe, de l'autorité de police compétente en vertu des articles L 131-1 et L 131-13 du code des communes, c'est-à-dire du maire et, dans le cas où les mesures nécessaires n'auraient pas été prises par lui, du préfet.

Toutefois, lorsqu'un plan Orsec ou un plan d'urgence est mis en oeuvre, les opérations de secours sont placées, dans chaque département, sous l'autorité du représentant de l'Etat dans le département (article 5 alinéa 2 de la loi).

La loi prévoit ensuite que les opérations de secours, lorsqu'elles intéressent le territoire de plusieurs départements, qu'il y ait ou non déclenchement d'un plan Orsec ou d'un plan d'urgence, peuvent être placées par le Premier ministre sous la direction du représentant de l'Etat dans l'un de ces départements.

Enfin, les opérations de secours en mer sont, dans tous les cas, dirigées par le préfet maritime.

Il est à noter par ailleurs que plusieurs départements comptent, auprès du préfet, un préfet adjoint pour la sécurité. Un décret du 2 octobre 1989 a prévu qu'un tel préfet siégerait auprès du représentant de l'Etat dans les départements des Bouches-du-Rhône, de Corse du Sud, de Haute-Corse, de Haute-Garonne, de Gironde, du Nord et du Rhône.

Lorsque les circonstances le justifient, l'autorité chargée de la direction des opérations de secours peut se voir attribuer par le ministre chargé de la sécurité civile ou le préfet compétent, selon le cas, les moyens publics et privés nécessaires (art. 6 et 7 et 8 de la loi).

Dans le cadre du département, le représentant de l'Etat assure la mise en oeuvre des moyens de secours publics et privés (art. 9).

B. LES PLANS

La loi du 22 juillet définit, en troisième lieu, une série de plans d'organisation et de préparation des secours.

1. Les plans Orsec

L'article 2 de la loi traite des plans Orsec. Ces plans recensent les moyens publics et privés susceptibles d'être mis en oeuvre en cas de catastrophe et définissant les conditions de leur emploi par l'autorité compétente pour diriger les secours.

Trois types de plan Orsec sont prévus :

- le plan Orsec national,
- les plans Orsec de zone de défense,
- les plans Orsec départementaux.

a) Le plan Orsec national

Il est établi par le ministre chargé de la sécurité civile, conformément au rôle pivot que celui-ci joue dans le dispositif d'ensemble. Toutefois, le plan Orsec national est déclenché par le seul Premier ministre.

b) Les plans de zone

Ils sont établis par le représentant de l'Etat dans le département où se trouve le siège de la zone de défense. Après avis du président de la commission administrative du service départemental d'incendie et de secours, celui-ci établit à cet effet un schéma directeur destiné à la formation des personnels et à la préparation des moyens de secours. Il est seul compétent pour déclencher le plan de zone.

c) Les plans Orsec départementaux.

Ils sont établis par le représentant de l'Etat dans le département. Lorsque plusieurs départements sont plus particulièrement exposés à certains risques, les compétences exercées par le préfet de zone peuvent être confiées par le Premier ministre, en tout ou partie, au représentant de l'Etat dans l'une des régions où se trouvent l'un ou les départements concernés.

2. Les plans d'urgence

Ces plans sont l'objet de l'article 3 de la loi. Ils prévoient les mesures à prendre et les moyens de secours à mettre en oeuvre pour faire face à des risques de nature particulière ou liés à l'existence et au fonctionnement d'installations ou d'ouvrages déterminés. Les plans d'urgence comprennent :

- les plans particuliers d'intervention qui définissent les mesures à prendre aux abords des installations ou ouvrages à risques et notamment, celles incombant à l'exploitant. Ces plans sont rendus publics ;
- les plans destinés à porter secours à de nombreuses victimes ;
- les plans de secours spécialisés liés à un risque défini.

La loi s'attache par ailleurs à déterminer la répartition de la charge financière des opérations de secours. L'article 13 de la loi prévoit que les dépenses directement imputables aux opérations engagées par l'Etat, les collectivités territoriales et les établissements publics, ainsi que les charges supportées par les personnes privées, sont remboursées par la collectivité publique qui a bénéficié des secours, sans qu'il soit fait obstacle à l'application des règles particulières de prise en charge des dépenses des services d'incendie et de secours dans le cadre du département.

En cas de déclenchement d'un plan Orsec, les dépenses exposées par l'Etat et ses établissements publics ou par les collectivités territoriales et leurs établissements publics d'une même zone de défense, ou encore, d'une même région ou d'un ensemble de départements exposés à certains risques, ne donnent pas lieu à remboursement, sauf lorsque des modalités particulières de

répartition de ces dépenses ont été fixées dans le cadre d'une convention ou d'une institution interdépartementale.

Enfin, lorsque des moyens publics de secours sont mis en oeuvre par le Gouvernement au profit d'un Etat étranger, les dépenses exceptionnelles supportées par les collectivités territoriales et par les établissements publics sont à la charge de l'Etat.

C. L'APPLICATION DE LA LOI DU 22 JUILLET 1987

La loi du 22 juillet 1987 a nécessité un nombre important de textes d'application, dans le domaine de l'organisation de la Sécurité civile présenté ci-dessus, comme dans l'ensemble des matières traitées par la loi, dont plusieurs ont été publiés. La technicité des problèmes soulevés a cependant conduit à certains retards quant à la mise en forme des autres textes, soit, par article, les textes d'application portant sur les matières suivantes :

- art. 12 de la loi : texte relatif au code d'alerte national ;
- art. 21 : exercice du droit à l'information sur les risques majeurs ;
- art. 23 : liste des catégories d'installations dans le voisinage desquelles peuvent être instituées des servitudes d'utilité publique concernant l'utilisation du sol ;
- art. 41 : risque sismique ou cyclonique ;
- art. 43 : plans d'exposition aux risques naturels prévisibles ;
- art. 46 : étude de dangers ;
- art. 50 : catégories de canalisations de transport de produits chimiques ;
- art. 53 : ouvrages ou installations présentant des risques dont les éventuelles conséquences financières sont manifestement disproportionnées par rapport à la valeur du capital immobilisé.

En revanche, on relèvera que sont intervenus cette année :

- le décret du 14 novembre 1989 relatif à la délimitation des périmètres dans lesquels peuvent être instituées des

servitudes d'utilité publique en application des articles 7-1 et 7-2 de la loi n° 76-663 du 19 juillet 1976 modifié relative aux installations classées pour la protection de l'environnement ;

- le décret du 24 octobre 1989, soumettant à déclaration et au contrôle de l'Etat certaines catégories d'ouvrages de transport d'hydrocarbures liquides ou liquéfiés.

On relèvera en outre un arrêté du ministre de l'Intérieur du 26 avril 1989 fixant la composition des Etats majors zonaux de sécurité civile.

Enfin, il est à noter que le plan Orsec national fait l'objet actuellement d'études approfondies. Ces études ont porté sur la détermination des besoins liés aux situations dans lesquelles une grande partie ou la totalité de la population est touchée par les effets d'une catastrophe de grande ampleur, sur le recensement des moyens nationaux, zonaux, particuliers et des accords d'aides internationaux, enfin sur les méthodes d'attribution des moyens de secours et les concepts de fonctionnement du plan.

D. LES U.I.I.S.C.

Les unités d'instruction et d'intervention de la sécurité civile constituent une pièce essentielle du dispositif d'ensemble. Elles appellent donc un développement particulier du présent rapport.

a) La mission des U.I.I.S.C.

Les U.I.I.S.C. ont été créées, dans leur principe, il y a plus de vingt ans. Formations militaires à la disposition du ministre de l'Intérieur, elles ont une double mission :

- d'une 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, en France et à l'étranger ;

- d'autre 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.

Les U.I.I.S.C. se voient par ailleurs chargées de la formation de différents personnels et d'appelés du contingent employés à des tâches de sécurité civile.

Ces différentes missions donnent lieu à un nombre important d'interventions dont le tableau qui suit, constitué quant aux activités des U.I.I.S.C. en 1988, donne un aperçu :

BILAN DES ACTIVITÉS ANNÉE 1988

Bilan hors campagne Feux de Forêts du 1er janvier au 19 juin et du 03 octobre au 31 décembre

Bilan campagne Feux de Forêts du 20 juin au 08 octobre

NATURE DE L'INTERVENTION	Nombre D'INTERVENTIONS	KMS	HOMMES/JOUR	OBSERVATIONS
Hors campagne feux de forêts	28	53 923	3 124	
Campagne feux de forêts	824	990 635	28 452	
Dépollution	1	208 069	26 688	Cotentin (fév. à mars 88)
Catastrophes-Inondations	1	131 903	5 661	Nîmes et Gard
Appelés dans les Alpes	2 640		4 500	
Déte. recherche personnes égarées	3	8 721	471	
Secours routier	352	37 267	880	
Hors métropole Pérou Soudan Réunion	1 1 1	3 400	2 649	Conseiller technique
Ecobuage	57	180 915	9 776	
Arménie	1		1 500	
C.M.I.R. Mururoa	2		711	
TOTAL	3 912	1 614 833	83 413	

b) L'implantation des U.I.I.S.C.

En principe, chaque zone de défense devait se voir doter d'une U.I.I.S.C. Cette règle répond désormais aux principes d'organisation de la sécurité civile, privilégiant la zone de défense comme cadre opérationnel, ainsi qu'au caractère militaire de ces formations.

Cependant, on ne compte actuellement que trois U.I.I.S.C. implantées respectivement à Nogent-le-Rotrou (U.I.I.S.C. n°1), à Brignoles (U.I.I.S.C. n° 7) et à Corte (U.I.I.S.C. n° 5).

Le ministre de l'Intérieur a annoncé, lors de son audition par votre commission des Lois le 28 novembre dernier, qu'une nouvelle unité, spécialisée dans le risque chimique et radiologique, serait créée en 1990. Cette unité sera implantée, selon toute vraisemblance, dans le couloir rhodanien.

On rappellera en outre qu'agissent en liaison avec les U.I.I.S.C., des cellules mobiles d'intervention radiologique (C.M.I.R.), constituées par les 25 départements les plus exposés à ce type de risque, et des cellules mobiles d'intervention chimique (C.M.I.C.), mises sur pied par 32 départements spécialement concernés. La direction de la sécurité civile participe, au titre du chapitre 41-31 du budget, à l'équipement de ces unités.

Les U.I.I.S.C. regroupent, pour les U.I.I.S.C. n° 1 et 7, 616 hommes chacune, et, pour celle de Corte, 170 hommes. sont constituées à 81 % par des appelés du contingent.

Le budget de l'U.I.I.S.C. n° 1 s'établit à environ 40 MF, celui de l'U.I.I.S.C. n° 7 à environ 35 MF, celui de l'U.I.I.S.C. n° 5 à près de 11 MF.

E. LES SERVICES D'INCENDIE ET DE SECOURS

L'exposé des missions et des structures de la Sécurité civile conduit traditionnellement votre commission à présenter quelques éléments sur les services d'incendie et de secours. Un tel exposé se situe sans doute à la frontière des questions de sécurité civile et des questions de collectivités locales. Néanmoins, la participation directe de ces services aux opérations -ainsi, quant à la lutte contre les incendies de forêts- justifie pleinement que soient exposées, dans le

cadre du rapport pour avis de votre commission, quelques données sur ce point.

a) La structure des services d'incendie et de secours

Les services d'incendie et de secours se sont vu réorganiser, sur la base de l'article 56 de la loi du 2 mars 1982 et sur celle du chapitre II du titre 1er de la loi de 22 juillet 1987, par un décret du 6 mai 1988. Ils comptaient, au 1er janvier 1988, environ 20 000 sapeurs.

Le service est un établissement public départemental créé par délibération du Conseil général. Il est chargé de mettre directement, ou par l'intermédiaire de centres de secours communaux ou intercommunaux, des moyens de secours en personnel ou en matériel à la disposition des communes ne pouvant assurer leur propre service. Il peut également procurer des renforts aux communes ou aux groupements de communes dont les effectifs et les moyens sont insuffisants. Le préfet est seul compétent quant à la mise en œuvre du service, cependant que le Conseil général en assure la gestion.

La spécificité de la mission de secours du service a conduit, depuis l'origine, à la mise en place d'un dispositif de coordination, respectant l'autonomie des S.D.I.S., mais tendant à la définition de règles communes dans le cadre de la politique d'ensemble de la Sécurité civile. La loi du 22 juillet 1987 a constitué la plus récente étape législative en la matière.

b) La coordination des services

C'est surtout dans le domaine de la formation et du recrutement qu'un ensemble de règles traduit le souci d'une coordination, axée sur l'idée que la sécurité civile doit disposer d'un personnel homogène. Ainsi, si, en matière de formation, il appartient aux collectivités locales de prendre les initiatives nécessaires, l'Etat assure la formation des officiers de sapeurs-pompiers dans le cadre d'écoles interrégionales et dans celui de l'Ecole nationale supérieure de sapeurs-pompiers de Nainville-les-Roches, et précise le contenu des formations dispensées au dehors. Par ailleurs, l'article 7 de la loi du 22 juillet dispose que les conditions de formation des personnels sont incluses dans le schéma directeur établi par le préfet de zone dans le cadre de ses attributions de sécurité.

En matière de recrutement -second point-, la loi du 22 juillet prévoit que ces officiers de sapeurs-pompiers non

professionnels ainsi que, par dérogation aux dispositions de l'article 40 de la loi du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale, les officiers de sapeurs-pompiers professionnels sont nommés conjointement dans leur emploi et leur grade par les autorités compétentes de l'Etat, d'une part, et de la collectivité territoriale d'emploi, d'autre part. Ces dispositions sont applicables aux chefs de corps et chefs de centre non officiers.

Enfin, au plan opérationnel, les S.D.I.S. relèvent, le cas échéant, du dispositif de coordination défini par la loi du 22 juillet.

Ainsi, les S.D.I.S., tant du point de vue logistique que du point de vue des personnels, se voient étroitement associés à la politique d'ensemble de la Sécurité civile.

Il est à rappeler que l'Etat contribue, au titre du chapitre 41-31 du budget, aux dépenses d'équipement des S.D.I.S. ainsi, plus spécifiquement, qu'à celles de l'Entente interdépartementale en vue de la protection de la forêt contre l'incendie, réunissant les 15 départements les plus exposés.

IV. LES PERSONNELS DE LA SÉCURITÉ CIVILE

Sous cette division, votre commission évoquera, d'une part, la situation des personnels proprement dits et, d'autre part, celle des sapeurs-pompiers locaux qui, s'ils participent bien entendu à la mission de sécurité civile, ne relèvent pas de la direction de la sécurité civile. Il est cependant plus clair, pour appréhender la question dans son ensemble, d'exposer sous une même rubrique les données propres aux deux catégories.

A. LES PERSONNELS DE LA DIRECTION DE LA SÉCURITÉ CIVILE

L'effectif de la Sécurité civile est constitué de 2 529 fonctionnaires civils et militaires, se répartissant comme suit :

- 424 agents affectés à l'administration centrale ;
- 635 agents affectés dans les services déconcentrés ;
- 1 470 agents dépendant des unités militaires (ces personnels relèvent du ministère de la Défense).

Au plan statutaire et indemnitaire, une importante réforme est intervenue en 1987 à l'égard du personnel navigant contractuel sur avions bombardiers d'eau, au titre d'un décret du 4 août. Un second décret du même jour a institué une prime de vol en faveur de ces personnels.

Par ailleurs, un meilleur développement des carrières des personnels au sol de la base de Marignane est annoncé pour 1990.

Le projet de budget prévoit également de rémunérer les personnels des travaux supplémentaires qu'ils effectuent, de reconnaître leur compétence technique et d'attribuer une indemnité compensatrice des efforts qu'ils accomplissent en période hivernale pour assurer dans les ateliers de la base les visites des aéronefs.

On rappellera par ailleurs qu'une action a été entreprise en 1989, tendant à majorer sensiblement, afin de tenir compte des risques spécifiques encourus par les personnels du groupement

d'hélicoptères, les crédits relatifs à l'indemnité pour risques professionnels dont ils bénéficient. Il est proposé de prolonger l'effet de cette mesure en 1990.

B. LES SAPEURS-POMPIERS

Le nombre total des sapeurs-pompiers s'élevait, au 1er janvier 1988 (1), à 238 450, se décomposant comme suit :

SAPEURS-POMPIERS CIVILS

	Officiers	Sous-Officiers	Gradés sapeurs	Médecins, pharmaciens	Total
Sapeurs-pompiers professionnels	1 916	5 283	12 845	-	20 044
Sapeurs-pompiers volontaires	7 624	23 315	171 339	6 357	208 635
Total	9 540	28 598	184 184	6 357	228 679

(1) Le recensement des sapeurs-pompiers n'est effectué que tous les deux ans.

SAPEURS-POMPIERS MILITAIRES

	Officiers	Sous-Officiers	Gradés sapeurs	Médecins pharmaciens	Total
Brigade de sapeurs pompiers de Paris	212	1 110	5 648	38	7 008
U.I.I.S.C. 1 de Nogent-le-Rotrou Appelés	22 7 aspirants	73 14	16 480	2 2 aspirants	616
U.I.I.S.C. 5 de Corte Appelés	8 1 aspirant	24 4	4 127	1 1 aspirant	170
U.I.I.S.C. 7 de Brignoles Appelés	22 7 aspirants	73 14	16 480	2 2 aspirants	616
Bataillon des marins-pompiers de Marseille	46+ 9 aspirants	551	735	4+ 16 aspirants	1 361
Total	334	1 863	7 506	68	9 771
Total Général (civils + militaires)	9 874	30 461	191 690	6 425	238 450

Au plan statutaire, l'attention reste tournée vers la mise en place du nouveau statut des sapeurs-pompiers territoriaux professionnels, faisant suite à la promulgation de la loi du 26 janvier 1984.

Deux décrets concernant les comités techniques paritaires et les commissions administratives paritaires ont été publiés le 17 avril 1989. Un autre décret relatif à la procédure disciplinaire est intervenu le 18 septembre.

Les autres éléments du statut, notamment les dispositions concernant le recrutement, le déroulement de carrières, le régime indemnitaire et la formation, demeurent à l'étude. Ce dernier point est, au demeurant, tenu pour essentiel par le Gouvernement : M. Michel Rocard, Premier Ministre, a ainsi souligné le 23 septembre dernier l'attention qu'il portait à ce problème et a indiqué qu'était envisagée la création d'un centre national spécialisé. Il est vrai que les missions des pompiers apparaissent aujourd'hui de plus en plus diversifiées, dès lors notamment que les interventions "incendies" ne représentent plus que 8 % du total.

Par ailleurs, les modalités de recrutement des sapeurs-pompiers professionnels ont été modifiées par un arrêté du 13 janvier dernier.

Deux projets sont d'autre part à l'étude :

- un projet de texte de portée générale tendant à harmoniser le statut des sapeurs-pompiers départementaux (1) sur le statut des sapeurs communaux.

- un projet d'harmonisation en matière de protection sociale, de formation et de recrutement, des règles applicables aux sapeurs volontaires avec celles des sapeurs professionnels.

D'autre part, l'examen des conditions dans lesquelles les candidatures de sapeurs-pompiers volontaires - moins nombreuses ces dernières années - pouvaient s'accroître, a été entrepris.

(1) c'est-à-dire, non les sapeurs relevant des S.D.I.S., mais les sapeurs relevant directement des départements.

V. LE CYCLONE HUGO

La Sécurité civile a été conduite à intervenir, cette année, à l'occasion du plus violent cyclone qu'ait connu la Guadeloupe depuis des décennies.

A. LA CHRONOLOGIE DES ÉVÉNEMENTS

Cette chronologie met en évidence les conditions dans lesquelles le plan Cyclone, établi sur la base de la loi du 22 juillet 1987, a été mis en oeuvre. Ce plan relève de la catégorie des plans d'urgence prévus à l'article 3 de la loi.

Le cyclone Hugo est né au début de septembre, d'une dépression tropicale qui était suivie depuis le 11 septembre par la Météorologie nationale et le C.O.D.I.S.C.

Le 15 septembre, la trajectoire du cyclone étant encore incertaine, les départements de la Martinique et de la Guadeloupe étaient placés simultanément en préalerte du plan Cyclone.

Le 16, la direction du cyclone était déterminée avec précision. Sa force était évaluée au niveau 4 sur une échelle de 5. Le préfet de la Guadeloupe déclenchait la phase II du plan tendant au confinement des populations et à la mise en position de survie des équipements aériens de télécommunication.

L'ouragan se déchaînait dans la nuit du samedi 16 (22 heures locales) et la journée du dimanche 17 septembre (16 heures locales), avec une force qui 'na pu être comparée qu'au cyclone de l'année 1928 ; à titre de comparaison, le cyclone Firinga qu'avait frappé la Réunion en 1986 n'avait atteint que le niveau n° 1.

En raison de la mise en position de survie des équipements de télécommunication et en dehors des quelques liaisons précaires établies entre radio-amateurs locaux et postes de gendarmerie de la Guadeloupe et de la Martinique, les communications ne purent être établies avec la métropole que le dimanche 17 septembre à 17 heures, heure de Paris.

A ce moment, le préfet de la Guadeloupe déclenchait la phase III du plan, définissant les conditions d'organisation des secours.

B. LE BILAN DU CYCLONE

Le bilan du cyclone peut s'établir comme suit :

- 5 personnes décédées, dont 3 du fait du cyclone lui-même ;

- 80 blessés ;

- des destructions matérielles considérables, en particulier sur la Grande Terre et les îles voisines de Marie-Galante et la Désirade : 70 % du réseau routier, 80 % du réseau électrique, 60 % du réseau téléphonique ont été mis hors d'usage. De sérieuses difficultés ont été observées sur le réseau d'alimentation en eau potable. De très nombreux bâtiments ont été détruits ou endommagés. 10 000 sans abri ont été dénombrés.

C. LA CONTRIBUTION DE LA SÉCURITÉ CIVILE

Les opérations de secours rendues nécessaires par le cyclone ont été coordonnées par le C.O.D.I.S.C. et ont fait appel aux moyens en hommes et en matériel de la Sécurité civile. Ces moyens avaient été mis en préalerte dès le 16 septembre. Leur mise en oeuvre s'est articulée en trois phrases :

a) *Le secours immédiat (du dimanche 17 au jeudi 21 septembre)*

• Les concours en hommes

Dès le dimanche 17 septembre, alors que le cyclone traversait encore la Guadeloupe, 60 hommes dont 30 militaires des U.I.S.C. et 30 sapeurs-pompiers de la région Ile-de-France prenaient l'avion pour la Martinique, accompagnés d'une équipe de

transmission dotée d'une valise Immarsat. Ce détachement a été transféré de la Martinique à la Guadeloupe par avion militaire Transall le lundi 18 septembre en matinée.

Le lundi 18 septembre, un vol Cotam (Marignane) et un vol spécial (départ Orly transitant par Marseille) affrété par la direction de la sécurité civile permettaient d'acheminer à Pointe-à-Pitre 320 personnels des U.I.I.S.C., 30 sapeurs-pompiers du département des Bouches-du-Rhône, un détachement logistique de 4 ingénieurs et techniciens de la direction. M. Louis le Pensec, ministre des départements et territoires d'outre-mer et le directeur de la sécurité civile participaient à ce vol.

Trois jours après le début du cyclone, 415 hommes étaient opérationnels en Guadeloupe, capacité représentant l'équivalent des disponibilités réelles des formations militaires présentes dans ce département.

• Les concours en matériel

Dès la première semaine, 96 tonnes de matériels et 300 tonnes de vivres ont été expédiées en Guadeloupe.

55 000 rations alimentaires militaires et 225 tonnes d'envois alimentaires (eau minérale et denrées non périssables) ont permis d'assurer les besoins des populations sinistrées pour une semaine.

b) La coordination renforcée des secours d'urgence (du jeudi 21 septembre au jeudi 28 septembre)

Cette période a débuté par la perte, en mission de secours, d'un hélicoptère Puma de l'armée entraînant la mort de neuf personnes.

Dans les jours qui ont suivi, la direction de la sécurité civile a continué à renforcer les moyens humains mis à la disposition de la Guadeloupe :

- par l'envoi d'un détachement complémentaire de 190 hommes : 100 hommes des U.I.I.S.C., 60 sapeurs de la brigade de sapeurs-pompiers de Paris et 30 techniciens de

la Croix-Rouge, portant l'effectif total des personnels à 550 hommes.

- par la constitution d'une mission sanitaire.
- par le renforcement des moyens des administrations et des services publics locaux.
- par la mise en place d'une base logisitique.

Elle a par ailleurs poursuivi l'expédition de matériels, pour 60 tonnes.

Au total, dans les 10 jours qui ont suivi la fin du cyclone, la sécurité civile aura mobilisé sur ses propres ressources 550 hommes, 150 tonnes de matériels, pour une valeur de 14 000 000 de francs, et organisé directement 12 vols et chargements aériens pour une valeur de 5 M.F. Elle aura en outre délégué 0,8 M.F. en secours financiers d'extrême urgence, dès le lendemain du cyclone.

c) La transition vers la phase de reconstruction

Cette période a débuté le 28 septembre. La sécurité civile a continué de participer, durant cette phase, à l'aide aux services publics (E.D.F. et TELECOM) pour l'acheminement prioritaire des matériels destinés à la reconstruction de leurs réseaux.

*

* *

D'après les informations réunies par notre rapporteur, une part notable des frais engagés par la sécurité civile en Guadeloupe fera l'objet de crédits inscrits au collectif.

*

* *

VI. LA DÉFENSE CIVILE

Bien qu'il s'agisse d'un domaine distinct de la Sécurité civile, votre commission des Lois présente chaque année, dans le cadre de son rapport pour avis, quelques éléments sur la politique de défense civile. Le ministre de l'Intérieur est en effet appelé à jouer un rôle essentiel dans la mise en oeuvre de cette politique.

A. LE DISPOSITIF FRANÇAIS DE DÉFENSE CIVILE

La politique française de défense civile s'inscrit, depuis trente ans, dans un cadre juridique, administratif et financier d'une notable stabilité, dont les dispositions de l'article 17 de l'ordonnance n° 59-147 du 7 janvier 1959, portant organisation générale de la défense civile, constituent la pierre angulaire.

Le dispositif actuel prend en compte les missions constitutives permanentes de la défense civile et s'appuie sur une organisation administrative et des moyens humains et financiers, dont l'évolution est tributaire des menaces et des vulnérabilités qui affectent notre pays, et des crédits budgétaires alloués pour y répondre.

1. Les missions

Les missions constitutives de la défense civile demeurent celles que le décret n° 65-28 du 13 janvier 1965, relatif à son organisation, confie au ministre de l'Intérieur. Elles consistent à :

- 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 ;

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

La défense civile constitue donc un ensemble mixte dans lequel s'interpénètrent les missions d'ordre public et les actions de protection des populations.

2. L'organisation administrative

a) les structures centrales :

- Le secrétariat général de la défense nationale assiste le Premier ministre dans ses attributions de défense globale. Aux termes du décret n° 78-78 du 25 janvier 1978, cet organisme exerce des fonctions de réflexion, de proposition, de coordination et de réglementation au niveau de la défense générale et de la sécurité nationale.

- Pour l'exercice de ses responsabilités en matière de défense civile, le ministre de l'Intérieur est assisté d'un haut fonctionnaire chargé des mesures de défense qui a autorité pour l'exécution de sa mission sur l'ensemble des directions et services du ministère de l'intérieur.

- Le ministre dispose en outre :

- . de deux directions qui concourent en permanence et par nature à la défense civile (la direction générale de la police nationale et la direction de la sécurité civile) ;

- . des autres services de son département ministériel qui y consacrent une part souvent significative de leurs moyens (direction des transmissions et de l'informatique, direction générale de l'administration pour ce qui concerne l'administration territoriale).

b) les structures territoriales

Les structures territoriales de défense non militaire sont fondées sur une articulation à trois niveaux :

- au niveau départemental, échelon de base, la préparation et l'exécution de toutes les mesures non militaires de défense échoient au préfet de département ;

- au niveau régional, c'est la préparation de la défense économique qui incombe plus spécialement au préfet de région, lequel dirige à cet effet l'action des préfets de sa circonscription ;

- au niveau zonal, le préfet de zone anime, coordonne et contrôle la préparation et la mise en oeuvre de l'ensemble des mesures non militaires de défense ; il dirige l'action des préfets de région et de département.

Les pouvoirs des préfets en matière de défense de caractère non militaire sont définis par le décret n° 83-321 du 20 avril 1983.

Pour les assister dans leurs responsabilités de défense, les préfets de département et les préfets de région disposent d'un service interministériel des affaires civiles et économiques de défense et de la protection civile (S.I.A.C.E.D.P.C.), créé par fusion du bureau interministériel de défense et de la direction départementale de la protection civile, en application du décret n° 85-1174 du 12 novembre 1985.

Les préfets de zone disposent d'un secrétariat général de zone de défense (S.G.Z.D.), dirigé par un membre du corps préfectoral, et chargé de préparer les plans et les mesures non militaires de défense dont l'application incombe au préfet de zone, ainsi que de centraliser, d'exploiter et de diffuser les renseignements et informations de toute nature dans le domaine de la défense.

Parmi les organismes non permanents, il convient enfin de citer les centres opérationnels de défense (C.O.D.), instruments d'impulsion, de synthèse et de commandement mis en place auprès des préfets de zone, de région et de département en situation de crise ou de guerre. Déjà expérimentés au cours des exercices Gymont 84 et 86, ces centres opérationnels ont acquis une existence officielle par le décret n° 86-1231 du 2 décembre 1986, complété par une instruction ministérielle provisoire du 3 mars 1989 qui doit permettre, au cours de Gymont 89, de tirer les enseignements nécessaires en vue d'établir un texte définitif.

B. LES MOYENS HUMAINS ET FINANCIERS DE LA DÉFENSE CIVILE

1. Les moyens humains

Les moyens humains de la défense civile sont constitués pour l'essentiel sur les 33 000 fonctionnaires du ministère de l'Intérieur, des 9 000 agents qui peuvent être considérés comme affectés en permanence à des tâches de défense. Pour leur part, secrétariats généraux de zones et service interministériel des affaires civiles et économiques de défense et de la protection civile regroupent actuellement 1 005 personnes.

A ces personnels d'Etat, il convient d'ajouter les 20 044 membres des services d'incendie et de secours, dont le réseau constitue un irremplaçable instrument de protection et de sauvegarde en période normale, adaptable par sa souplesse et sa diversité aux services du temps de crise.

2. Les moyens financiers

Ces moyens sont retracés au sein d'un état récapitulatif des crédits concourant à la défense de la Nation, présenté en annexe du "bleu" *Services du Premier ministre - Secrétariat général de la défense nationale*.

Les moyens affectés au fonctionnement du dispositif correspondent aux crédits engagés par le ministère de l'Intérieur et le Secrétariat général de la défense nationale, au sein des titres III et IV, quant à leurs attributions en la matière.

Ils peuvent être présentés, pour 1990, comme suit :

Ministère de l'Intérieur ⁽¹⁾
(en millions de francs)

TITRE III	
1) dépenses de personnel	5 300,00
2) autres dépenses	959,90
TOTAL	6 259,90
TITRE IV	
Chapitre 41-31 - Subvention aux SDIS	63,00
TOTAL	63,00

S.G.D.N.
(en millions de francs)

Au titre du programme civil de défense	
TITRE III	
Chapitre 37-02	2,65

En termes d'investissement, les moyens affectés à la défense civile peuvent être résumés comme suit :

Ministère de l'Intérieur ⁽¹⁾
(en millions de francs)

	Crédits de paiement	Autorisations de programme
TITRE V	252,60	315,90
TITRE VI	17,50	21,90

(1) Ces crédits ne sont pour l'essentiel que la reprise, sous une présentation analytique "Défense civile", de crédits affectés aux actions "Administration centrale", "Administration territoriale", "Police nationale" et "Sécurité civile" du ministère.

S.G.D.N.
(en millions de francs)

	Crédits de paiement	Autorisations de programme
Au titre du programme civil de défense TITRE V Chapitre 57-02	70,88	79

La dotation du chapitre 57-02, tant en crédits de paiement qu'en autorisations de programme sera partiellement reversée au ministère de l'Intérieur au titre de la sécurité civile.

Il est à noter qu'un prochain recensement des besoins de la Défense civile a été annoncé à votre commission des Lois par le ministre de l'Intérieur, lors de son audition le 28 novembre dernier.

* *
*

Au terme du présent examen pour avis, votre commission présentera deux observations :

- le dispositif de sécurité civile que connaît notre pays est d'une excellente qualité. La loi du 22 juillet 1987 a fixé des orientations qui font l'unanimité. Les personnels font preuve d'une compétence et d'un dévouement remarquables. La campagne de lutte contre les feux et l'intervention des secours en Guadeloupe -pour s'en tenir aux opérations les plus importantes conduites cette année- ont montré l'efficacité de l'ensemble.

- la mission de sécurité civile est particulièrement étendue : au-delà des risques naturels, des risques technologiques sont apparus ; par ailleurs, les accidents de la vie quotidienne demeurent trop nombreux.

Or, cette mission n'est pas encore suffisamment affirmée comme prioritaire. Ainsi, elle a dû céder le pas, au cours des arbitrages budgétaires, devant certaines dépenses.

*

* *

La commission a émis un avis défavorable à l'adoption des crédits du ministère de l'Intérieur figurant au projet de budget pour 1990.