

N° 97

SÉNAT

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1991 - 1992

Annexe au procès-verbal de la séance du 19 novembre 1991.

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 1992 **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 Virapouille, François Giacobbi, Charles de Cuttoli, Michel Darras, *vice-présidents* ; Charles Lederman, Germain Authie, René-Georges Laurin, Marcel Rudloff, *secrétaires* ; Guy Allouche, Alphonse Arzel, Gilbert Baumet, Pierre Biarnes, Christian Bonnet, Philippe de Bourgoing, Raymond Bouvier, Camille Cabana, Jean Chamant, Raymond Courrière, Étienne Dailly, André Daignac, Luc Dejoie, Michel Dreyfus-Schmidt, Mme Jacqueline Fraysse-Cazalis, MM. Jean-Marie Girault, Paul Graziani, Hubert Haenel, Daniel Hoeffel, Charles Julibois, Lucien Lanier, Bernard Laurent, Paul Masson, Daniel Millaud, Lucien Neuwirth, Charles Ornano, Georges Othily, Robert Pages, Claude Pradille, Albert Ramassamy, Michel Rufin, Jacques Sourdille, Jacques Thvraud, Jean-Pierre Tizon, Georges Treille.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (9^e législ.) : 2240, 2255 (annexe n° 29), 2259 (tome VI) et T.A. 533.

senat : 91 et 92 (annexe n° 31) (1991-1992).

Lois de finances.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
INTRODUCTION	5
I. LES CRÉDITS DE LA SÉCURITÉ CIVILE POUR 1992	7
A. PRÉSENTATION GÉNÉRALE	7
B. L'ÉVOLUTION DES CRÉDITS	8
<i>a) Les crédits du ministère de l'Intérieur</i>	8
<i>b) Les autres crédits affectés à la sécurité civile</i>	10
C. LA NÉCESSITÉ D'UNE LOI DE PROGRAMME EN MATIÈRE DE SÉCURITÉ CIVILE	11
II. LA LUTTE CONTRE LES FEUX DE FORÊT	12
A. LE BILAN POUR 1991	12
B. DES EFFORTS À POURSUIVRE	16
III. LES MISSIONS ET LES STRUCTURES DE LA SÉCURITÉ CIVILE	18
A. L'ÉCHELON CENTRAL	18
B. L'ÉCHELON LOCAL	21
C. LES PLANS	22
<i>a) Les plans O.R.S.E.C.</i>	23
<i>b) Les plans d'urgence</i>	23
D. LES UNITÉS D'INSTRUCTION ET D'INTERVENTION DE LA SÉCURITÉ CIVILE	24
<i>a) Les missions des UIISC</i>	24
<i>b) Les UIISC en cours d'installation ou de création</i>	26

	<u>Pages</u>
E. LES SERVICES D'INCENDIE ET DE SECOURS	26
<i>a) L'organisation des services</i>	27
<i>b) La coordination des services</i>	27
<i>c) Le problème de la départementalisation</i>	28
 IV. LES PERSONNELS DE LA SÉCURITÉ CIVILE	 29
A. LES PERSONNELS DE LA DIRECTION DE LA SÉCURITÉ CIVILE	29
B. LES SAPEURS-POMPIERS	30
<i>a) Les effectifs</i>	30
<i>b) Les statuts</i>	31
<i>c) La création d'un service national dans les sapeurs-</i> <i>pompier</i>	32
<i>d) l'élaboration en cours d'un statut des sapeurs médecins,</i> <i>pharmaciens et vétérinaires</i>	32
 V. LE RISQUE TECHNOLOGIQUE	 33
 VI. LA SECURITE DOMESTIQUE	 35
 VII. LA DEFENSE CIVILE	 36
A. LE DISPOSITIF	36
1. Les missions	36
2. L'organisation	37
<i>a) Les structures centrales</i>	37
<i>b) Les structures territoriales</i>	38
B. LES MOYENS AFFECTES A LA DEFENSE CIVILE	39
1. Les moyens en hommes	39
2. Les moyens financiers	39

Mesdames, Messieurs,

L'examen pour avis des crédits du ministère de l'Intérieur affectés à la sécurité civile est l'occasion pour votre commission des Lois d'établir chaque année un point des questions législatives, administratives et juridiques liées à l'action de l'Etat et des collectivités locales dans ce domaine. Quoique la lutte contre les feux de forêts reste la plus connue d'entre-elles, les formes de cette action sont multiples. Elles sont définies à titre principal par l'article premier de la loi du 22 juillet 1987 relative à l'organisation de la sécurité civile qui dispose que la mission de sécurité civile consiste dans la prévention des risques de toutes natures ainsi que dans la protection des personnes, des biens et de l'environnement contre les accidents, les sinistres et les catastrophes. Cette mission, large, donne lieu, d'une part, à la mise en forme de normes générales de prévention et d'action par la Direction de la sécurité civile, d'autre part, à l'engagement et à la coordination de moyens matériels et humains diversifiés relevant directement de la direction ou simplement dirigés par elle au plan opérationnel. On note, d'autre part, l'action déconcentrée des services départementaux d'incendie et de secours, des centres de secours et des centres de première intervention, qui participent étroitement à cette mission générale.

Cette année a été décidé le renouvellement de la flotte aérienne *amphibie* de la Sécurité civile : à cet effet, était signé le 16 octobre par le ministre de l'Intérieur un contrat d'acquisition de nouveaux appareils auprès de la firme *Bombardier* ; portant sur 1,5 milliard de francs, ce contrat prévoit le remplacement des onze *Canadairs* de la flotte actuelle par douze engins de nouvelle génération.

Cette décision témoigne d'une affirmation de la priorité de la mission de sécurité qui doit être vivement approuvée. Votre

commission, qui regrettait les années passées que les crédits de la sécurité civile aient été, à l'évidence, mis en concurrence au cours de la préparation du budget avec des dépenses moins prioritaires, décide à cette occasion une évolution nouvelle. Une dernière étape devra cependant être franchie : la mise en forme d'une loi de programme en matière de sécurité civile, que votre commission appelle de ses vœux depuis plusieurs années. Des engagements aussi considérables ne peuvent en effet faire l'objet d'une simple ratification annuelle à l'occasion de la discussion du titre V du budget du ministère de l'Intérieur.

Avant tout développement supplémentaire, votre commission des Lois tient à rendre l'hommage traditionnel qu'elle présente chaque année aux sauveteurs décédés au titre de l'éminente mission de service public qu'est la mission de sécurité civile, soit cette année :

- 23 sapeurs-pompiers, dont 17 volontaires et 6 professionnels ;

- 4 personnels, tués en mission hélicoptère de recherche de personnes disparues (Quimper : 27 juin 1991) ;

- 1 personnel, tué en mission hélicoptère de transport de matériel médical (Chamonix : 6 septembre 1991).

Une même reconnaissance est due aux nombreux blessés relevés cette année, comme les années passées, parmi l'ensemble des personnels de la Sécurité civile, des SDIS, des centres de secours et des centres de première intervention.

Or, dans le même temps, votre commission constate à nouveau avec la plus vive indignation que tout au long de l'année, des équipes de secours ont été attirées dans de véritables guet-apens par des bandes de voyous : ainsi, après Montfermeil, l'année passée, c'est à Vaulx-en-Velin les 5 et 6 janvier que des pompiers ont été agressés. Des incidents identiques se sont reproduits en plusieurs parties de territoire.

Votre commission estime que la plus grande sévérité s'impose à l'égard des auteurs de ces comportements.

*

* *

I. LES CRÉDITS DE LA SÉCURITÉ CIVILE POUR 1992

A. PRÉSENTATION GÉNÉRALE

Les crédits engagés par l'Etat au titre de la sécurité civile relèvent, d'une part, du budget du ministère de l'Intérieur, d'autre part de ceux de plusieurs autres ministères : ministère de l'agriculture et de la forêt, ministère de l'équipement, du logement, des transports et de l'espace (urbanisme, aviation civile, météorologie, mer), ministère du travail, ministère des affaires sociales, ministère de l'environnement, ainsi que des services du Premier ministre (SGDN) et du budget annexe de la navigation aérienne. L'ensemble de ces crédits est présenté en annexe au «bleu» du ministère de l'Intérieur sous la rubrique : *Etat récapitulatif des crédits prévus pour 1992 au titre de la sécurité civile*. Les crédits du ministère de l'Intérieur alloués à la sécurité civile sont repris au sein du même bleu dans le chapitre D. *Présentation des actions* sous l'intitulé. *04 Sécurité civile* (1).

Pour 1992, le projet de loi de finances prévoit que l'Etat consacrera à l'ensemble de ses missions de sécurité civile 1,94 milliard de francs en dépenses ordinaires et en crédits de paiement et 602 millions de francs en autorisations de programme, soit un peu plus de 1 % de l'ensemble du budget.

Les crédits du ministère de l'Intérieur représenteront 1,19 milliard de francs en dépenses ordinaires et en crédits de paiement et 153 millions de francs en autorisations de programme, soit, par rapport à l'année en cours, une progression de 3,8 % dans le premier cas et une diminution de 9,8 % dans le second.

Parmi les autres crédits alloués à la sécurité civile on relèvera plus spécialement les 396 millions de francs en dépenses ordinaires et crédits de paiement et les 223 millions de francs en autorisations de programme engagés par le ministère de l'agriculture, ainsi que les 205 millions de francs en DO et CP et les 160 millions de francs en AJ² proposés pour les services de l'aviation civile, montants proches des crédits engagés l'année passée ou, dans le cas du ministère de l'agriculture, identiques.

(1) Les totaux figurant à l'Etat récapitulatif et ceux repris sous l'intitulé 04 ne concordent pas, cependant, pleinement, du fait semble-t-il d'une comptabilisation opérée à des dates différentes.

B. L'ÉVOLUTION DES CRÉDITS

a) Les crédits du ministère de l'Intérieur

Les crédits du ministère de l'Intérieur affectés à la sécurité civile pour 1992, tels que récapitulés sous l'intitulé 04, sont les suivants :

Dépenses ordinaires		1991 (rappel)		1991 (rappel)
Titre III (Moyens des services)	800.343.443	789 207 737		
Titre IV (Interventions publiques)	90.524.297	135.693.743		
TOTAL titres III et IV	890.867.740	924.901.480		
Dépenses en capital	Crédits de paiement		Autorisations de programme	
Titre V (Investissements effectués par l'Etat)	303.883.000	225.573.000	152.500.000	468.250.000
Titre VI (1) (Subventions d'investissement accordées par l'Etat)	-	-	-	-
TOTAL titres V et VI	303.883.000	225.573.000	152.500.000	468.250.000
TOTAL GENERAL	1.194.750.740	1.150.474.480	152.500.000	468.250.000

(1) Comme dans les projets de budget pour 1988, 1989, 1990 et 1991, le présent projet ne comporte aucune dépense inscrite au titre VI.

• Les dépenses ordinaires (titres III et IV) progressent de 890 millions de francs à 924 millions de francs, soit une augmentation de 3,8 %.

Parmi celles-ci, les dépenses du titre III représentent 800 millions de francs contre 789 millions de francs pour l'année en cours, soit une majoration de 1,3 %. Cette majoration correspond aux principales mesures suivantes :

- la création de 26 emplois pour la sécurité civile (2 postes de pilote pour la base avions de Marignane, 4 emplois de techniciens pour le groupement aérien de la sécurité civile, 20 emplois de

techniciens de maintenance à la base de Marignane et au détachement (d'hélicoptères) ;

- le recrutement de 12 sapeurs-pompiers professionnels destinés à servir à la Direction de la sécurité civile, remboursé aux collectivités locales ;

- la revalorisation de diverses indemnités, notamment la prime de vol allouée aux personnels navigants du groupement aérien de la sécurité civile ;

- la poursuite de l'application du protocole sur la rénovation de la grille de la fonction publique.

Les dépenses du titre IV sont réduites, quant à elles, de 135 millions de francs à 90 millions de francs, soit une diminution de 33,3 %, traduisant la poursuite de la baisse des crédits d'interventions publiques déjà observée au cours du présent exercice, fondée pour l'essentiel, comme précédemment, sur la suppression d'un crédit non reconductible destiné à divers équipements des services de lutte contre l'incendie, ainsi qu'élément nouveau, la suppression de la participation de l'Etat aux dépenses de fonctionnement du bataillon des marins-pompiers de Marseille.

• Les dépenses en capital (titre V) progressent de 225 millions de francs à 303 millions de francs en crédits de paiement, soit un accroissement de 34,6 % correspondant pour l'essentiel à l'augmentation des crédits de paiement affectés à l'équipement matériel du ministère de l'Intérieur - Sécurité civile (chapitre 57-50 nouveau). Elles sont, en revanche, fortement réduites en autorisations de programme, de 468 millions de francs à 152 millions de francs.

Il est à noter que le contrat de renouvellement des *Canadairs* signé le 16 octobre n'est pas explicitement pris en compte par le présent projet de budget. En effet, sur le fondement d'une singulière « globalisation », les crédits correspondants sont fondus au sein d'une division unique du titre V couvrant à la fois la *maintenance* et le *renouvellement* du parc aérien de la Sécurité civile.

b) Les autres crédits affectés à la sécurité civile

Ces crédits sont les suivants :

Ministère	Autorisations de programme (en milliers de francs)	Dépenses ordinaires + crédits de paiement (en milliers de francs)
Agriculture et forêt	223 200	396 889
Départements et territoires d'outre-mer	-	987
Equipement, logement, transports et espace	176.279	292.889
dont aviation civile	160 677	205.177
Budget annexe de la navigation aérienne	4 000	10 200
Travail, emploi et formation professionnelle, affaires sociales et intégration	-	47 567
Environnement	5 000	26 650
Services du Premier ministre (SGDN)	40 000	40 000
TOTAL	448 479	815 181
TOTAL 1991 (rappel)	427.877	820.394

On relève plus spécialement, parmi ces crédits, ceux du ministère de l'agriculture affectés :

- à la protection des forêts contre les incendies et à la protection contre les risques naturels, pour un total de 146,2 millions de francs inscrits au titre III ;

- à des acquisitions et travaux pour la protection contre les incendies et les risques naturels, pour 95 millions de francs en crédits de paiement et 123 millions de francs en autorisations de programme, inscrits aux titres V et VI ;

- à la dotation du chapitre 61-02 *Conservatoire de la forêt méditerranéenne* du titre VI, pour 100 millions de francs en crédits de paiement et un montant identique en autorisations de programme.

On note ensuite la contribution du ministère de l'équipement, du logement, des transports et de l'espace affectée pour l'essentiel à la dotation du chapitre 53-23 : *Bases aériennes - Navigation aérienne - Circulation aérienne en route, approche et atterrissage*, destinée à des aménagements à exécuter pour la séparation des flux et au développement de moyens de surveillance et de protection. Pour ce même ministère, on relève, d'autre part, les crédits affectés aux chapitres 35-32 et 53-32 : *Police maritime et signalisation maritime*.

Enfin, on note les crédits attribués au ministère de l'environnement (chapitre 34-20), tendant à l'étude et à la réalisation des plans d'exposition aux risques et à la prévention des risques naturels.

C. LA NÉCESSITÉ D'UNE LOI DE PROGRAMME EN MATIÈRE DE SÉCURITÉ CIVILE

Votre commission des Lois a souligné, dans l'introduction du présent rapport, que la signature le 16 octobre par le ministre de l'Intérieur d'un contrat de renouvellement des *Canadairs* de la flotte aérienne de la sécurité civile nécessitait la mise en forme d'un loi de programme en matière de sécurité civile.

En effet, d'après les informations à la disposition de votre rapporteur, ces 12 appareils seront livrés en trois tranches à partir du premier trimestre 1994 : deux en 1994, 5 en 1995, les 5 derniers en 1996. A compter de ces livraisons, la sécurité civile aura, d'autre part, la possibilité de revendre tout ou partie de ses 11 *Canadairs* actuels.

Aussi, bien que les conditions du paiement de cette acquisition ne soient pas connues par votre rapporteur, il y a tout lieu de penser que celui-ci nécessitera, au plus dans les cinq années à venir, le déboursement par l'Etat de la somme prévue de 1,5 milliard de francs, déduction faite du produit de la vente des appareils usagés.

Dans ces conditions, 300 millions de francs environ devraient être inscrits chaque année au titre V du budget du ministère de l'Intérieur, tant en crédits de paiement qu'en autorisations de programme, soit approximativement entre le tiers et le quart du total des crédits du ministère de l'Intérieur affectés à la sécurité civile.

Or, les missions de la sécurité civile ne se résument pas à la seule lutte contre les feux. Le principe d'une affectation annuelle

d'une telle proportion des crédits de la sécurité civile à cette seule mission appelle donc, dès aujourd'hui, un premier examen. Seule une loi de programme peut permettre un tel examen.

De surcroît, plus généralement, la règle de l'annualité appliquée au budget de la sécurité civile, plus peut-être qu'à d'autres budgets civils, ne répond qu'imparfaitement au souci de définir une action à long ou moyen terme.

Aussi, votre commission pense, comme elle l'observait déjà les années précédentes, que le moment paraît venu pour le Gouvernement de proposer au Parlement l'examen d'une telle loi.

II. LA LUTTE CONTRE LES FEUX DE FORÊT

Comme les années passées, la part du budget de la sécurité civile affectée à la lutte contre les feux de forêt justifie que votre commission présente, en première partie de son rapport, quelques développements sur celle-ci.

A. LE BILAN POUR 1991

Conformément à la tradition, un bilan de la campagne de lutte contre les feux de forêt a été présenté au Conseil des ministres le 16 octobre dernier par le ministre de l'Intérieur et le ministre de l'Agriculture et de la Forêt. On sait en effet que, dans ce domaine, bien que ces deux actions soient mêlées à plusieurs titres, la mission d'intervention revient principalement au ministre chargé de la sécurité civile et la mission de prévention à celui chargé de la forêt.

Alors que les années 1989 et 1990 avaient été particulièrement critiques : plus de 70 000 hectares détruits en 1990, 75 000 hectares en 1989, l'année 1991 peut être considérée comme ayant été largement épargnée, compte tenu d'une situation météorologique relativement proche des années passées caractérisée par une sécheresse très marquée et une température élevée : c'est ainsi que 10 000 hectares seulement ont été parcourus par le feu, cependant que seuls quatre incendies s'étendaient sur plus de 100 hectares. A titre de comparaison, on rappellera que l'année passée, pour la simple forêt des Maures, 23 000 hectares avaient été détruits. Par ailleurs, on observe que des conditions climatiques

semblables ont conduit à la destruction de 230 000 hectares en Espagne, 130 000 hectares au Portugal, 77 000 hectares en Italie.

Ces chiffres permettent d'établir le bilan des feux de ces douze dernières années comme suit :

Années	Superficies incendiées	Nombre de feux	Moyenne par feu (en hectare)
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	2 837	2,4
1989	75 000	12 557	5,9
1990	72 696	5 877	12,3
1991(1)	10 363	4 829	2,1

(1) Bilan au 15 septembre.

Les départements du sud-est ont été, comme par le passé, touchés à titre principal : 6 863 hectares.

Il est à souligner, par ailleurs, qu'à la différence des années passées aucune victime du feu n'a été à déplorer au cours de la campagne.

Les résultats relativement satisfaisants enregistrés cette année semblent confirmer l'efficacité globale du dispositif de lutte mis en place, notamment sur la base de la loi du 22 juillet 1987, suite aux études menées par l'Inspection générale de l'Administration et l'Inspection technique de la sécurité civile. C'est ainsi que le développement de la technique dite du « guet armé aérien », consistant dans le survol permanent des zones à risque par des appareils largueurs d'eau, ainsi que le système de guet terrestre, ont généralement permis l'intervention sur feu naissant, dans les dix minutes jugées souhaitables par la Direction de la sécurité civile. Par

ailleurs, ont été mises en oeuvre l'attaque directe de feux déclarés et la pose de barrières de retardants.

Le dispositif mis en place a consisté, comme précédemment, en application des principes ci-dessus rappelés, dans le déploiement de l'ensemble de la flotte aérienne anti-feux de la sécurité civile ainsi que la mobilisation au sol des sapeurs-pompiers locaux des départements concernés, des colonnes de renfort et des militaires des U.I.I.S.C..

La flotte aérienne engagée, d'une capacité d'emport de 161 tonnes, a été la suivante :

• 28 avions bombardiers d'eau dont la coordination opérationnelle est assurée par le CIRCOSC de Valabre et le soutien logistique par la base aérienne de la sécurité civile de Marignane. Ils interviennent pour trois types de missions : le guêt armé aérien, l'attaque directe des feux et la pose de barrières de retardants ; le parc s'est décomposé comme suit :

- 13 Tracker (4,2 tonnes d'emport) : ces appareils sont employés pour le guêt armé aérien permettant, ainsi qu'on l'a vu, d'intervenir dans de très brefs délais sur les feux naissants. Ils ont effectué 1 093 heures de vol cet été ;

- 11 Canadair (5,3 tonnes d'emport) : Ces avions sont le pivot de la lutte aérienne contre les feux déclarés en raison de leur polyvalence, de leurs qualités aéronautiques et de leur caractère amphibie. Ils interviennent en noria de 2 ou 3 appareils, soit à partir de Marignane, soit à partir de leurs bases de détachement. Ils ont effectué 1 097 heures de vol cet été ;

- 2 Fokker 27 (6 tonnes d'emport), dont la capacité, la vitesse de translation et le rayon d'action sont indispensables pour les feux éloignés dans la zone ou hors zone. Ils ont effectué 310 heures de vol au cours de la campagne ;

- 2 C130 Hercules (12 tonnes d'emport) qui présentent les mêmes avantages, avec une capacité de bombardement beaucoup plus importante : ces deux appareils ont été loués pour la durée de la saison. Ils ont effectué 130 heures de vol cet été ;

• 21 hélicoptères bombardiers d'eau, prépositionnés dans les départements et placés sous l'autorité opérationnelle des préfets. 5 appareils (Ecureuil-HBE) appartiennent en propre au ministère de l'Intérieur et 16 ont fait l'objet de location ⁽¹⁾. Ils ont été localisés à raison de :

- . 17 appareils dans le sud-est,
- . 4 appareils dans le sud-ouest.

Les hélicoptères bombardiers d'eau sont utilisés pour l'attaque immédiate des feux naissants dans un périmètre départemental qui correspond à leur rayon d'action ;

• 8 hélicoptères de commandement de type Alouette III ou Bell, dont 6 appartiennent au ministère de l'Intérieur et 2 ont fait l'objet de locations ⁽²⁾. Ces appareils permettent aux directeurs des opérations de secours d'avoir une vision globale des feux qu'ils ont à combattre mais également assurent la coordination aérienne des avions bombardiers d'eau engagés sur feux déclarés ;

• 3 avions de liaison. Ces appareils permettent d'assurer la relève des équipages des détachements.

La flotte aérienne est mise en oeuvre à partir de la base de Marignane qui assure le soutien logistique et technique des avions, de 6 détachements territoriaux : Ajaccio, Bastia, Nice, Hyères, Nîmes et Carcassonne, et de 15 bases ou détachements d'hélicoptères dans les départements.

Par ailleurs, 13 stations de ravitaillement (pélicandromes) assurent aux avions et aux hélicoptères les approvisionnements en produits moussants et retardants, dont la consommation varie selon la difficulté des campagnes (14 MF en 1991 ; 22 MF en 1990).

Le coût des moyens aériens mis en oeuvre par le ministère de l'Intérieur pour la campagne feux de forêts 1991 se sera élevé à 305 MF, dont 270 MF pour les avions, et 35 MF pour les hélicoptères bombardiers d'eau.

(1) Un appareil a été détruit le 31 août.

(2) Un appareil a été détruit le 22 juillet.

Les personnels affectés à la lutte ont consisté, pour leur part, dans les 33 000 sapeurs-pompiers et sapeurs forestiers des départements concernés (27 000 dans le sud-est, 6 000 dans le sud-ouest) auxquels se sont adjoints les sapeurs-pompiers des colonnes préventives et des colonnes de renfort et les militaires des U.I.I.S.C..

En parallèle, a été poursuivie la politique déjà engagée ces dernières années de recherche et de poursuite des incendiaires : c'est ainsi que, dans le courant de l'année, une trentaine de personnes environ ont été interpellées.

B. DES EFFORTS À POURSUIVRE

En dépit des résultats enregistrés dont on a souligné qu'ils confirmaient l'efficacité globale du dispositif, cette politique d'ensemble nécessite, encore aujourd'hui, des efforts renouvelés.

C'est ainsi qu'en matière de prévention, l'obligation de débroussaillage, pièce essentielle du dispositif mis en place en 1985 et 1987, paraît devoir être plus largement appliquée qu'elle ne l'est aujourd'hui. Celle-ci demeure, en effet, encore largement lettre morte, du fait notamment du coût extrêmement élevé de l'opération, en particulier dans des zones forestières ne faisant l'objet d'aucune exploitation. D'autre part, l'obligation semble encore insuffisamment délimitée. C'est pourquoi un projet de loi tendant à ajuster le dispositif est actuellement à l'examen des deux assemblées. Ce projet de loi *modifiant le code forestier* tend, pour l'essentiel, à préciser la notion même de débroussaillage de manière à limiter les contestations relatives à la nature et à l'ampleur des travaux qui peuvent être effectués d'office par l'Administration. Le projet de loi prévoit, d'autre part, une meilleure définition des obligations du propriétaire voisin du terrain sur lequel sont pratiquées ces opérations.

Plus classique, le débroussaillage des zones sensibles par pacage d'animaux apparaît, d'autre part, devoir être développé.

Une cartographie de ces mêmes zones semble, par ailleurs, indispensable. A cet égard, il faut se féliciter des dispositions de l'article 21 de la loi du 3 janvier 1991 qui a prévu la mise en forme de plans de zones exposées à l'incendie. Dans ces périmètres, pourront être définies des sujétions particulières en matière de de construction. Ces sujétions pourront aller d'une interdiction de bâtir pure et simple à la détermination de mesures de prévention.

Enfin, il serait sans doute souhaitable que soit étudié un éventuel dispositif incitatif de détaxation des opérations de débroussaillage qui, certes, constituerait, dans un premier temps, une charge pour l'Etat mais pourrait, en définitive, par ses effets, alléger le coût des opérations de prévention et d'intervention.

En second lieu, les peines prévues, en matière d'incendie involontaire restent probablement insuffisantes. Or, dans ce domaine, l'imprudence apparaît, plus peut-être que dans d'autres, particulièrement coupable. Aussi, une autre disposition de nature législative, suggérée par votre rapporteur l'année passée et proposée par votre commission des Lois lors de l'examen de la réforme du code pénal (livre III) est également soumise, aujourd'hui, à la délibération des deux chambres.

Un article 306-2 A prévoit ainsi que la destruction, la dégradation ou la détérioration involontaire d'un bien par l'effet d'un incendie provoqué par *manquement à une obligation de sécurité ou de prudence imposée par la loi ou les règlements* est punie d'un an d'emprisonnement et de 100 000 F d'amende. En cas de manquement *délibéré* à cette même obligation, les peines encourues sont portées à deux ans d'emprisonnement et à 200 000 F d'amende. Cette disposition aggrave les peines actuellement prévues en pareille situation, limitées à six mois d'emprisonnement et 20 000 F d'amende en application de l'article L. 322-9 du code forestier⁽¹⁾.

Enfin, il semble indispensable que soit davantage développée l'étude de technologies nouvelles en matière d'extinction des incendies. On relève à cet égard les intéressantes expériences en cours, conduites dans le cadre du Centre d'essai et de recherche de l'Entente interdépartementale en vue de la protection de la forêt contre l'incendie (CEREN), installé à Valabre. Ces expériences vont de la brumisation, récemment expérimentée dans le Lubéron, à l'essai d'écrans anti-feux en tissu.

(1) Lorsque l'incendie conduit à mort ou blessure d'homme, les peines applicables sont celles prévues en matière d'homicide par imprudence. Le nouveau code pénal conserve cette solution.

III. LES MISSIONS ET LES STRUCTURES DE LA SÉCURITÉ CIVILE

Ainsi qu'on l'a rappelé dans l'introduction du présent rapport, les missions de la sécurité civile sont définies par l'article premier de la loi du 22 juillet 1987 relative à l'organisation de la sécurité civile qui prévoit que celles-ci consistent dans la prévention des risques de toutes natures ainsi que dans la protection des personnels, des biens et de l'environnement contre les accidents, les sinistres et les catastrophes. Cette définition conduit à la mise en oeuvre d'actions diversifiées par l'Etat et les collectivités locales dans le cadre de structures définies par la loi et en application de différents plans déterminés par elle.

A. L'ÉCHELON CENTRAL

L'article 6 de la loi détermine les responsabilités dans ce domaine. Un décret et un arrêté du 28 novembre 1986 précise le dispositif.

• *Le ministre chargé de la sécurité civile* 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. Lorsque les circonstances le justifient, il se voit autorisé à attribuer les moyens publics et privés nécessaires à l'autorité chargée de la direction des opérations de secours.⁽¹⁾

Il est à préciser, cependant, que le Premier ministre déclenche seul le plan O.R.S.E.C. national.

• *La Direction de la sécurité civile* est chargée d'appliquer la politique définie par le ministre de l'Intérieur dans le cadre précité.

⁽¹⁾ Dans son avis sur les crédits du ministère de l'Intérieur affectés à la sécurité civile pour 1991, votre commission avait noté, pour s'en féliciter, qu'un décret du 4 août avait attribué au ministre délégué auprès du ministre de l'Intérieur, par délégation de celui-ci, les compétences de ce dernier en matière de sécurité civile. La spécificité de la mission de sécurité civile se voyait ainsi affirmée. Cette année, elle constate, en revanche, que cette délégation a été abandonnée, le ministre de l'Intérieur étant à nouveau seul en charge de ce secteur.

Elle a notamment pour rôle la coordination des différentes actions conduites au plan national comme au plan local en la matière. La direction a un caractère à la fois administratif et opérationnel et se voit divisée en plusieurs branches.

Cette année, les structures de la direction ont été modifiées, dans le but notamment d'intégrer parmi celles-ci une nouvelle sous-direction spécialisée dans les questions de sapeurs-pompiers, par un arrêté du 11 juillet dernier. La DSC comprend désormais quatre sous-directions –l'une fonctionnelle, la *sous-direction de l'administration et de la modernisation*– les trois autres à caractère opérationnel : la sous-direction de la *prévention et des plans de secours*, la sous-direction des *opérations de secours*, la *sous-direction des services de secours et des sapeurs-pompiers*.

La sous-direction de l'administration et de la modernisation anime la politique de management et assure la gestion des ressources humaines. Elle gère pour emploi les personnels d'Etat affectés dans les services de la sécurité civile, prépare et exécute le budget de la direction, conseille les services dans le domaine juridique, gère les matériels et les infrastructures, anime et coordonne enfin les actions de développement de la bureautique.

La sous-direction de la prévention et des plans de secours procède aux études et recherches portant sur l'ensemble des risques. Elle participe aux actions de prévention et à l'élaboration des réglementations en matière de sécurité, définit la doctrine et le cadre de la planification des secours et prépare les mesures à mettre en oeuvre pour faire face aux risques naturels et technologiques.

La sous-direction des opérations de secours prépare, anime et coordonne les actions de secours visant à la sécurité des personnes et des biens ainsi que celles visant à la protection de la forêt contre l'incendie. Elle participe aux autres actions de protection de l'environnement. Elle met en oeuvre les moyens nationaux civils et les formations militaires de la sécurité civile et coordonne l'emploi des moyens opérationnels territoriaux de celle-ci. Elle participe à la définition et à la gestion des réseaux de transmission, d'alerte et des systèmes informatiques opérationnels. Elle concourt à l'élaboration de la doctrine et des textes relatifs à la médicalisation des secours. Elle participe aux actions internationales de secours.

Le centre opérationnel de la direction (CODISC) lui est rattaché.

D'autre part, la sous-direction compte deux grandes divisions : le groupement des moyens aériens de la Sécurité civile et le service du déminage.

• *Le groupement des moyens aériens de la sécurité civile*, réunit la composante avions et la composante hélicoptères de la DSC. Les moyens du groupement sont positionnés, d'une part, sur la base avions de Marignane, d'autre part, sur les bases avancées de la campagne d'été ainsi que sur les bases hélicoptères.

On a rappelé plus haut les moyens aériens du groupement affectés à la lutte anti-feux. Ces derniers moyens, quoique les plus importants, ne sont pas, cependant, les seuls à la disposition du groupement. Celui-ci administre également un parc hélicoptères d'intervention et de sauvetage de 22 Alouette III et 5 Dauphin, dont certains éléments sont affectés à des missions de liaison dans le cadre de la campagne anti-feux, mais dont l'essentiel des interventions a lieu en toutes zones et en missions diverses de sécurité civile (sauvetage, etc...).

Le détachement hélicoptère de la Sécurité civile a été durement touché cette année : outre l'Alouette et l'Ecureuil détruits les 22 juillet et 31 août en mission de lutte contre un incendie de forêt, un Dauphin et une Alouette ont été détruits les 27 juin et 6 septembre ainsi qu'une Alouette endommagée le 12 juin, accidents au cours desquels des sauveteurs ont été tués ou blessés.

• *Le service du déminage* est principalement employé à l'enlèvement d'explosifs accumulés au cours des deux conflits mondiaux sur le territoire. C'est ainsi que le service a traité en 1990, 1 283 tonnes d'explosifs au cours de 12 695 interventions.

La sous-direction des services de secours et des sapeurs-pompiers anime et coordonne la formation des sapeurs-pompiers et assure la formation des enseignement de la Sécurité civile, en liaison avec les associations qui y concourent. Elle participe à l'élaboration des textes concernant les services déconcentrés de la Sécurité civile et les services d'incendie et de secours, ainsi qu'à celle des textes relatifs au service nationale civil effectué dans ces services. Elle assure la gestion des directeurs départementaux des services d'incendie et de secours, des officiers de sapeurs-pompiers et des personnels du service national civil. Elle procède aux études et assure l'information nécessaire à l'amélioration du fonctionnement du service de secours. Enfin, elle assure la tutelle de l'Institut national d'études de la sécurité civile.

La DSC dispose, en outre, pour emploi, du *commandement des formations militaires de la sécurité civile (COMFORMISC)*, chargé de préparer la mise en oeuvre dans le cadre des opérations de secours, des moyens à caractère militaire de l'institution. Appartenant à l'armée de terre et dirigé par un officier supérieur, adjoint au directeur de la sécurité civile, le commandement a autorité,

d'une part, sur les *unités d'instruction et d'intervention de la sécurité civile (U.I.I.S.C.)* qui sont placés à la disposition du ministre de l'Intérieur par le ministre de la Défense, d'autre part, sur les formations du corps de défense mises sur pied, le cas échéant, dans les circonstances prévues par l'ordonnance du 7 janvier 1959 portant organisation générale de la défense.

Enfin, au plan régional, coexistent des *états-majors de zone de défense et des centres interrégionaux de coordination de la sécurité civile (CIRCOSC)* qui complètent le dispositif, la loi ayant en effet privilégié la zone de défense comme cadre opérationnel en la matière. On compte ainsi aujourd'hui trois centres interrégionaux établis à Metz, Lyon et Bordeaux, ainsi que le CIRCOSC de Valabre spécialisé dans la lutte anti-feux.

En 1991, un CIRCOSC, déjà prévu en 1988 et 1989, devait être établi à Rennes, ainsi que deux autres centres créés à Lille et en région parisienne. L'implantation de ces trois centres n'est, cependant, pas encore intervenue, du fait, semble-t-il, des incidences du plan *Armées 2000* sur la configuration des zones de défense.

B. L'ÉCHELON LOCAL

Les responsabilités à cet échelon sont déterminées par les articles 5 et 7 à 9 de la loi du 22 juillet précitée.

L'article 5 prévoit que la Direction des opérations de secours relève 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, d'une part, le maire, sous le contrôle administratif du représentant de l'Etat dans le département, d'autre part, ledit représentant de l'Etat lorsque le maire s'abstient de prendre les mesures nécessaires. L'article 5 ajoute cependant qu'en cas de déclenchement d'un plan O.R.S.E.C ou d'un plan d'urgence, les opérations de secours sont placées, dans chaque département, sous l'autorité du représentant de l'Etat dans le département. D'autre part, lorsque ces opérations intéressent le territoire de plusieurs départements, qu'il y ait ou non déclenchement d'un plan O.R.S.E.C ou d'un plan d'urgence, ces opérations peuvent être placées par le Premier ministre sous la direction du représentant de l'Etat dans l'un de ces départements. Enfin, il est prévu que les opérations de secours en mer sont dirigées par le préfet maritime.

La préparation des mesures de sauvegarde et la coordination des moyens de secours publics dans la zone sont confiées, par l'article 7 de la loi du 22 juillet, au représentant de l'Etat dans le

département où se trouve le siège de la zone de défense. Lorsque les circonstances le justifient, celui-ci se voit chargé par ce même article d'attribuer les moyens publics et privés nécessaires à l'autorité chargée de la direction des opérations de secours en vertu de l'article 5. L'article 8 de la loi dispose enfin que, lorsque plusieurs départements sont plus particulièrement exposés à certains risques, les compétences attribuées par l'article 7 au représentant de l'Etat dans le département du siège de la zone peuvent être dévolues, par le Premier ministre, en tout ou partie, au représentant de l'Etat dans l'une des régions où se trouve l'un ou les départements concernés.

L'article 9 prévoit ensuite que le représentant de l'Etat dans le département prépare les mesures de sauvegarde et coordonne les moyens de secours publics dans le département, qu'il assure la mise en oeuvre de ces moyens et, lorsque les circonstances le justifient, qu'il déclenche le plan O.R.S.E.C. départemental.

La loi détermine enfin le mode de répartition de la charge financière des opérations de secours. Son article 13 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 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 du plan O.R.S.E.C., 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 au même risque, 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 départementale. 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. LES PLANS

Ainsi qu'on l'a indiqué plus haut, les autorités centrales comme les autorités décentralisées sont normalement conduites à agir dans le cadre de plans définis par la loi du 22 juillet.

Deux grandes types de plan sont prévus : les plans O.R.S.E.C. et les plans d'urgence.

a) Les plans O.R.S.E.C.

Ces plans recensent, aux termes de l'article 2 de la loi du 22 juillet, les moyens publics et privés susceptibles d'être mis en oeuvre en cas de catastrophe et définissent les conditions de leur emploi par l'autorité compétente.

Trois types de plan coexistent :

- le *plan O.R.S.E.C. national*,
- les *plans O.R.S.E.C. de zone de défense*,
- les *plans O.R.S.E.C. départementaux*.

b) Les plans d'urgence

Ces plans, prévus par l'article 3 de la loi, déterminent 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.

Ils 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 portés à la connaissance du public ;
- les *plans destinés à porter secours à de nombreuses victimes* ;
- les *plans de secours spécialisés* liés à un risque défini.

D. LES UNITÉS D'INSTRUCTION ET D'INTERVENTION DE LA SÉCURITÉ CIVILE

Ces unités jouent un rôle essentiel dans la mise en oeuvre des principales actions de sécurité civile sur le territoire national et son fréquemment conduites à agir à la demande de gouvernements étrangers à l'extérieur de nos frontières. Aussi, votre commission des Lois présente traditionnellement quelques développements sur celles-ci.

Cette année, comme l'année passé, deux nouvelles UIISC sont en cours d'installation ou de création : une UIISC spécialisée dans le risque naturel, en cours d'implantation à Rochefort et une UIISC spécialisée dans le risque technologique dont il est projeté, à court terme, l'établissement, semble-t-il, à proximité du couloir rhodanien.

a) Les missions des UIISC

Bien que ces unités soient parties intégrantes du dispositif d'ensemble déterminé par la loi du 22 juillet, celles-ci se révèlent très antérieures, dans leur principe, à l'adoption de cette dernière loi. En effet, elles ont été créées, il y a plus de 20 ans, dans le souci de doter chaque zone de défense d'une unité spécialisée en la matière. Cet objectif initial n'a pas cependant été atteint puisque trois unités seulement existent aujourd'hui :

- l'unité n° 1 de Nogent-le-Rotrou ;
- l'unité n° 5 de Corte ;
- l'unité n° 7 de Brignoles.

L'ensemble de ces unités compte environ 1 500 hommes à raison de 600 hommes dans chacune des unités n° 1 et n° 7 et 300 hommes dans l'unité n° 5, auxquels il convient d'ajouter les cent hommes du détachement de Rochefort et les cent hommes du détachement de Chartres relevant de l'UIISC n° 1. Elles sont placées sous l'autorité du commandant des formations militaires de la sécurité civile (COMFORMISC).

Initialement, leur mission consistait principalement à participer à la formation, dès le temps de paix, des postes de

réservistes appelés à constituer ou à renforcer le dispositif de sécurité civile en temps de guerre. Elles ont aujourd'hui plus spécialement pour rôle de contribuer aux interventions traditionnelles de la sécurité civile. Les unités se voient par ailleurs chargées de la formation des appelés du contingent employés en leur sein, ceux-ci représentant en moyenne près de 80 % des effectifs des unités.

Ces différentes missions conduisent à diverses interventions en tous points du territoire national, mais aussi, ainsi qu'on l'a rappelé, à l'extérieur de celui-ci. Ces interventions ont été, du 1er janvier 1990 au 5 août 1991, les suivantes :

Bilan des interventions 1990-1991 : (1.01.90 - 5.08.91)

- *Interventions métropole* : ecohuage, dépollution, secours routier, inondations, recherche de personnes, feux de forêt, neige, décontamination...

- 43 633 hommes/jour sur intervention dont
- 23 295 hommes/jour en feux de forêt

- 76 747 hommes/jour en prévention feux de forêt

- *Interventions à l'étranger* :

- Roumanie (aide humanitaire) : du 5.11.90 au 29.01.91

- Moscou (aide humanitaire) : du 21.01.91 au 1.02.91

- Kurdistan (aide humanitaire) : du 15.04.91 au 28.04.91

- Bangladesh (inondations) : du 15.05.91 au 25.05.91

Ce sont principalement les interventions extérieures des UIISC qui confèrent à notre dispositif de sécurité civile une réputation mondiale. Beaucoup ont particulièrement en mémoire l'action de nos unités, par exemple, lors du tremblement de terre de Mexico ou celui de Leninakan.

b) Les UIISC en cours d'installation ou de création

En raison de l'efficacité reconnue des UIISC, la Sécurité civile a souhaité développer le dispositif par la création d'une UIISC spécialisée dans le risque naturel et d'une UIISC spécialisée dans le risque technologique.

Aussi, le projet de loi de finances pour 1990 prévoyait la création de la deuxième de ces unités, dont il était envisagé l'implantation dans le couloir rhodanien. Au cours de l'année, des moyens en hommes et en matériel avaient été réunis dans le but de jeter les bases de cette nouvelle unité.

Ce programme de développement a cependant été, semble-t-il, légèrement modifié.

L'UIISC spécialisée dans le risque technologique n'est encore administrativement qu'un détachement de l'UIISC n° 1. D'autre part, l'implantation définitive de cette unité n'a pas encore été arrêtée. Celle-ci est provisoirement installée au camp de Coudray à Chartres.

Quant à l'unité spécialisée dans le risque naturel, elle n'est encore, pour sa part, qu'une compagnie dépendant de la même UIISC n° 1.

E. LES SERVICES D'INCENDIE ET DE SECOURS

Les services d'incendie et de secours jouent un rôle déterminant au plan local dans la mise en oeuvre des grandes actions de sécurité civile. On a ainsi rappelé que les sapeurs-pompiers des départements concernés, ainsi que les sapeurs-pompiers des colonnes préventives et des colonnes de renfort issues des départements de l'ensemble du territoire, ont été mobilisés dans la lutte contre les feux de forêt. Aussi, votre commission des Lois présente traditionnellement quelques développements sur ces services bien que la matière soit à la limite des questions de collectivités locales et de sécurité civile

Votre commission souhaite d'autre part rappeler, pour information, l'initiative proposée cette année lors de la discussion du projet de loi relatif à l'administration territoriale, sur la proposition d'un de nos collègues députés, tendant à confier aux services

départementaux d'incendie et de secours la seule responsabilité de l'organisation et de la mise en oeuvre de ceux-ci, dans le cadre d'une «départementalisation des secours» à caractère obligatoire.

a) L'organisation des services

Les services d'incendie et de secours sont organisés par un décret du 6 mai 1988, pris en application de l'article 56 de la loi du 2 mars 1982 dans sa rédaction résultant de l'article 18 de la loi du 22 juillet 1987.

Le service est un établissement public départemental créé par délibération du Conseil général.

Il a pour objet de mettre, directement ou par l'intermédiaire des corps communaux ou intercommunaux, les moyens en personnel et en matériel à la disposition des communes qui ne possèdent pas un tel corps. Une même mission lui est assignée quant à la mise à disposition des communes ou des établissements de coopération intercommunale, de moyens de même type, lorsque ceux de la commune ou du groupement sont insuffisants.

Il procède, en outre, à l'étude des mesures de prévention, de protection et d'organisation des secours.

b) La coordination des services

Cette coordination, axée sur le souci de la Sécurité civile de disposer d'un personnel et de moyens homogènes susceptibles d'être employés en toutes circonstances et en toutes zones, est opérée à trois niveaux :

- en matière de formation, s'il appartient aux collectivités de prendre des mesures nécessaires, l'Etat entend conserver la maîtrise de la formation des officiers, conduite à l'Ecole supérieure de Nainville-les Roches.

Par ailleurs, l'article 7 de la loi du 22 juillet 1987 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, en application de l'article 17 de la loi du 22 juillet, les officiers de sapeurs-pompiers non professionnels, et, par dérogation aux dispositions de l'article 4° de la loi du 26 janvier 1984 portant dispositions 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 ;

- au plan opérationnel, enfin, les S.D.I.S. s'intègrent dans le dispositif d'ensemble de la sécurité civile.

c) Le problème de la départementalisation

Ainsi qu'on l'a indiqué dans l'introduction du présent paragraphe, une modification du droit actuel a été proposée à la délibération des deux assemblées, lors de l'examen du projet de loi relatif à l'administration territoriale de la République, sur la proposition d'un de nos collègues député, dans le but de mettre en oeuvre une «départementalisation des secours» à caractère obligatoire.

Un article 56 undicies du projet de loi résultant de l'amendement présenté par notre collègue tendait à une nouvelle rédaction de l'article L. 221-2 du code des communes dans les termes suivants :

« Dans chaque département, le service départemental d'incendie et de secours est seul compétent pour la lutte contre l'incendie et tous les autres sinistres. La commission administrative visée à l'article 56 de la loi n° 82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions fixe la contribution des communes à ce service ».

Cette disposition a été rejetée par le Sénat.

On rappellera que la départementalisation des secours, qui était souhaitée au travers de cet article, s'entend traditionnellement de deux manières :

- la départementalisation *opérationnelle* ; celle-ci consiste dans la mise en oeuvre, au sein du département, des moyens de sécurité civile, dans le cadre des grandes orientations fixées par la loi du 22 juillet 1987. Elle recourt, dans certains cas, à un centre

opérationnel départemental d'incendie et de secours (CODIS) ou, plus généralement, au SDIS en tant que tel ;

- la départementalisation *de la gestion des moyens en hommes et en matériels* affectés aux tâches de secours. C'est cette seconde forme d'organisation qui a été plus spécialement souhaitée par notre collègue député.

Si la départementalisation *opérationnelle* est aujourd'hui assez avancée : 35 départements possèdent ainsi un CODIS, tous les départements un SDIS, cette seconde forme n'est aujourd'hui effective que dans un nombre plus réduit de départements : outre Paris, 19 d'entre eux peuvent être considérés comme requérant à un mode de gestion de ce type ; 7 à un dispositif très proche. Dans la majorité des départements, le processus est seulement engagé. Enfin, 15 départements semblent peu intéressés par celui-ci.

La départementalisation ainsi souhaitée présente à n'en point douter certains avantages : elle ouvre aux personnels de meilleures perspectives de carrière et permet une rationalisation quant aux matériels (achats groupés, comptabilité des systèmes, etc...).

Cependant, en rejetant cette disposition, le Sénat a estimé qu'il convenait de laisser les collectivités locales s'organiser librement dans ce domaine.

IV. LES PERSONNELS DE LA SÉCURITÉ CIVILE

A. LES PERSONNELS DE LA DIRECTION DE LA SÉCURITÉ CIVILE

Ces personnels relèvent de quatre catégories : fonctionnaires civils de l'Etat, militaires, fonctionnaires territoriaux et agents contractuels, aux statuts diversifiés.

Leur nombre s'élève à 2 714. Parmi eux, 299 personnels, dont 85 militaires, sont en fonction à l'administration centrale et 2 415 agents, dont 1 722 militaires, sont affectés dans les services déconcentrés : base de Marignane, groupement d'hélicoptères, U.I.I.S.C., etc...

Plusieurs dispositions intéressant les personnels figurant au présent budget. C'est ainsi qu'est prévu le renforcement des effectifs de la base de Marignane de 26 agents, ainsi que l'affectation

à l'administration centrale de 12 officiers sapeurs-pompiers. D'autre part, est proposée la majoration de diverses indemnités, notamment la prime de vol allouée aux personnels navigants du groupement aérien.

B. LES SAPEURS-POMPIERS

a) Les effectifs

Le nombre total des sapeurs-pompiers s'établit comme suit ⁽¹⁾ :

- sapeurs-pompiers professionnels :	20 884
- sapeurs-pompiers volontaires :	202 847
- sapeurs-pompiers militaires (brigade des sapeurs-pompiers de Paris + marins pompiers de Marseille) :	8 450

On relève, par rapport au dernier recensement, une diminution du nombre des sapeurs-pompiers volontaires de 7 587 unités, traduisant notamment les difficultés de maintien en l'état des effectifs, comme celles du recrutement, résultant de l'absence de dispositions satisfaisantes en matière de disponibilité.

C'est pourquoi, ainsi qu'on le verra ci-après, la Sécurité civile a engagé des discussions avec les différentes parties prenantes, sapeurs-pompiers, entreprises, administrations, pour tenter de définir les réponses les plus appropriées à cette difficulté.

(1) Au 1er janvier 1990, dernier recensement effectué.

b) Les statuts

• Faisant suite à la loi du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale, deux décrets du 17 avril 1989, un troisième du 18 septembre de la même année et quatre décrets du 25 septembre 1990 ont défini le nouveau statut des sapeurs-pompiers professionnels, dont notre commission a rappelé les grandes lignes l'an passé dans son rapport pour avis sur les crédits de la sécurité civile pour 1991.

Cette année, ces statuts ont été modifiés ou complétés ponctuellement, notamment par deux décrets du 14 juin 1991 et un décret du 24 juillet.

Un quatrième décret, de même objet, est actuellement en cours d'élaboration.

• Parallèlement à la mise en forme de ces différentes mesures statutaires relatives aux sapeurs-pompiers professionnels, a été poursuivie l'élaboration de dispositions nouvelles relatives aux sapeurs-pompiers volontaires.

Trois directions ont été suivies à cet égard :

- la définition de règles plus favorables en matière de protection sociale ;

- l'étude de solutions aux difficultés rencontrées par les sapeurs-pompiers volontaires dans le domaine de la disponibilité ;

- la détermination de règles nouvelles en matière de formation.

La première de ces orientations a donné lieu au dépôt d'un projet de loi *relatif à la protection sociale des sapeurs-pompiers volontaires en cas d'accident survenu ou de maladie contractée en service*, actuellement à l'examen des deux assemblées. Ce projet de loi a eu pour objet essentiel d'instaurer un système de tiers-payant au profit du sapeur accidenté ou malade, et de définir une indemnité journalière tendant à couvrir la perte réelle de revenus subie par lui.

La deuxième direction suivie a consisté à engager une étude approfondie sur la disponibilité. Des groupes de travail ont été réunis dans ce but, regroupant administrations, représentants des sapeurs-pompiers, entreprises. Un processus de collecte d'informations sur la situation des sapeurs-pompiers volontaires au plan professionnel a été, en parallèle, engagé, notamment quant aux

secteurs d'emploi de ceux-ci. A cet effet, un questionnaire national a été établi et transmis à l'ensemble des départements.

Sur la base des réponses à ce questionnaire, et tenant compte des éléments que celles-ci évalueront, la Direction de la sécurité civile prévoit d'entreprendre l'élaboration de dispositions nouvelles, notamment sur deux points : le régime juridique des absences des sapeurs-pompiers volontaires en intervention et en formation, ainsi que la prise en charge financière des sapeurs-pompiers volontaires en formation.

Enfin, dans le domaine de la formation, est prévue à moyen terme la mise en forme de dispositions tendant à l'alignement des programmes de formation des sapeurs-pompiers volontaires sur ceux des professionnels. Une différence demeurera cependant : le rythme d'acquisition de ces connaissances, rapide pour les professionnels, lié à leur disponibilité pour les volontaires.

c) La création d'un service national dans les sapeurs-pompiers

La création de ce service est prévue par le projet de loi *modifiant le code du service national* actuellement en discussion devant les deux assemblées (article 29). Ce service est largement décalqué de celui prévu au sein de la police nationale. C'est ainsi, par exemple, que les droits et obligations des appelés sont ceux des policiers auxiliaires. D'autre part, le service est placé sous l'autorité du ministre de l'Intérieur.

Ce service, initialement limité, semble-t-il, aux corps de sapeurs-pompiers, sera vraisemblablement étendu, au cours de la discussion en cours du projet de loi, aux organes opérationnels des SDIS.

d) l'élaboration en cours d'un statut des sapeurs médecins, pharmaciens et vétérinaires

L'année passée, votre commission observait que la mise en forme d'un statut des sapeurs médecins, pharmaciens et vétérinaires apparaissait souhaitable.

Les éléments d'information qui ont été communiqués à votre rapporteur sur ce point laissent apparaître qu'un projet a été élaboré à cet égard, soumis à l'examen de la profession.

Votre commission s'en félicite vivement.

V. LE RISQUE TECHNOLOGIQUE

La prévention du risque technologique, comme la préparation à une éventuelle intervention en cas de sinistre dans ce domaine, sont des grandes actions de la Sécurité civile, telles que prévues en application de la loi du 22 juillet 1987. Bien que notre pays n'ait pas eu à connaître d'incident de nature technologique d'envergure ces trois dernières années - le dernier incident grave en la matière eut lieu en effet en 1988, dans la périphérie de la ville de Tours, conduisant à une grave pollution des eaux de la Loire - votre commission des Lois croit devoir rappeler, pour information, l'état actuel du dispositif.

On distingue en matière de risque technologique, les dangers présentés par les *installations fixes* et ceux liés au *transport de matières dangereuses*.

Les installations fixes sont constituées, d'une part des installations nucléaires de base (centrales électronucléaires, centres d'études nucléaires, centres de retraitement), d'autre part des installations industrielles visées par le décret n° 88-622 du 6 mai 1988 : installations chimiques et pétrochimiques, stockages de produits pétroliers et de gaz de pétrole liquéfié, établissements pyrotechniques. Figurent notamment dans cette catégorie les établissements soumis à la directive communautaire dite SEVESO du 24 juin 1982, dont le nombre s'élève à 300 environ, selon le dernier recensement établi par le ministère de l'Environnement (octobre 1989).

Chacune des installations précitées, nucléaires de base et industrielles, fait l'objet d'une planification opérationnelle d'intervention de sécurité civile, sous la forme d'un *plan particulier d'intervention (P.P.I.)*, relevant de la catégorie des plans d'urgence prévus par l'article 3 de la loi du 22 juillet, que l'on a présentés plus haut. La mise en forme de ces plans est actuellement en cours ; c'est ainsi, par exemple, qu'environ la moitié de PPI chimiques a été à ce jour réalisée. De nombreux dispositifs de surveillance, d'alerte et

d'intervention sont associés à ces plans, et périodiquement évalués, à l'occasion d'exercices de simulation.

Deuxième grande catégorie de risques technologiques, les transports de matières dangereuses font l'objet d'une planification de sécurité civile, sous la forme de *plans de secours spécialisés (P.S.S.)*, préparés également en application des dispositions de l'article 3 de la loi du 22 juillet 1987. Deux grandes catégories de transport de matières dangereuses sont prises en compte : les transports de matières d'origine chimique ou toxique, les transports de matières radio-actives.

Le transport des produits radioactifs fait l'objet d'un suivi et de procédures particulières, imposant notamment des itinéraires déterminés à l'avance. Celui des transports de matières chimiques relève, quant à lui, d'un dispositif résultant d'un accord signé entre le ministère de l'Intérieur et l'Union des industries chimiques, entré en vigueur le 15 juin 1989, sous le nom de système TRANSAID. Ce système, qui résulte d'une collaboration étroite entre les deux signataires, la puissance publique en tant qu'intervenant de sécurité civile et l'industrie, en tant qu'expert qualifié, joue le rôle d'un conseiller des autorités de sécurité civile, en apportant, sur demande, des informations téléphoniques, sur plus de 500 matières dangereuses, une assistance technique aux services secours, et des moyens de secours privés, renforçant sur réquisition les moyens publics engagés, le cas échéant, en la matière.

En cas d'accident et de déclenchement d'un plan d'urgence (P.P.I. ou P.S.S.), le représentant de l'Etat dans le département est, en application des principes de la loi du 22 juillet que l'on a rappelés, chargé de la direction des opérations de secours, le risque industriel dépassant normalement le cadre de la seule commune d'implantation de l'installation en cause. Il dispose, d'une part, de moyens d'Etat (U.I.I.S.C. notamment), d'autre part, de moyens du département (S.D.I.S.) ainsi que des forces de police et de gendarmerie, chargées, en liaison avec la sécurité civile, en application, le cas échéant, du plan ORSEC, de quadriller la zone et de canaliser les évacuations éventuelles.

Le représentant de l'Etat peut également faire appel à des moyens privés, en application de l'article 10 de la loi du 22 juillet dont on a rappelé la teneur plus haut.

Enfin, il dispose, en ce qui concerne le risque nucléaire, des moyens du Service central de protection contre les rayonnements ionisants (S.C.P.R.I.) et ceux du Commissariat à l'énergie atomique (C.E.A.).

Ainsi, la Sécurité civile s'efforce-t-elle de prendre en compte le risque technologique dans toutes ses composantes. Il est à noter que ce risque est concentré dans des zones de haute densité : ces zones sont plus spécialement celles de la vallée de la basse Seine et celle du couloir rhodanien.

On rappellera d'autre part qu'a été prévue, en complément du dispositif, la création d'une nouvelle U.I.I.S.C. spécialisée dans le risque technologique à Chartres.

Enfin, on relève, réparties sur l'ensemble du territoire, 57 cellules mobiles d'intervention chimique (C.M.I.C.) et 31 cellules mobiles d'intervention radiologique (C.M.I.R.).

VI. LA SECURITE DOMESTIQUE

La prévention des accidents domestiques constitue un enjeu très important pour la Sécurité civile, puisque ces accidents représentent, toutes catégories confondues, 22.000 décès par an dont 700 enfants, 5 millions de consultations médicales et un coût pour la sécurité sociale estimé à 20 milliards de francs. Ces statistiques couvrent une gamme large d'accidents dont il n'a pas été possible d'établir, jusqu'à présent, une ventilation exacte : ceux-ci s'échelonnent de la simple chute d'une personne âgée dans un escalier à des accidents liés à des produits dangereux. Elles révèlent cependant un problème réel.

La Sécurité civile a, de fait, engagé, en collaboration avec le département de la consommation, diverses actions tendant à prévenir ces accidents.

C'est ainsi qu'elle contribue, depuis plusieurs années déjà, à la prévention de ces sinistres, notamment au sein du groupe interministériel de la consommation, créé en application du décret du 23 juin 1983, en collaboration avec la commission de la sécurité des consommateurs, en application de la loi du 21 juillet 1983, ou en liaison avec les milieux industriels, les professionnels, les assureurs, les enseignants.

Dans le cadre de la mise en place par le Conseil des ministres du 28 juin 1989 d'une vingtaine de mesures touchant à l'organisation de la lutte contre les accidents domestiques, à l'initiative de Mme Véronique Neiertz, alors Secrétaire d'Etat chargé de la consommation, la Direction de la sécurité civile a été conduite à prolonger son action dans ce domaine. C'est ainsi qu'elle participe aux

différents groupes de travail constitués sur la base des décisions ainsi arrêtées.

En parallèle, la D.S.C. a continué son action en matière de prévention des accidents nautiques. A cet égard, plusieurs dispositions ont été arrêtées depuis 1989 tendant à réduire les accidents encore trop nombreux enregistrés dans ce domaine sur nos côtes. On relèvera, notamment, à cet égard les dispositions de la loi du 12 juillet 1990 permettant l'immobilisation des engins non conformes ou dont le pilote n'est pas titulaire du permis de navigation. Des mesures de prévention et d'information ont d'autre part été mises en place : balisage, sensibilisation, etc...

Votre Commission se félicite de cette action d'ensemble de la Sécurité civile. La sécurité de tous les jours apparaît en effet essentielle, notamment celle des plus jeunes. Le nombre de décès enregistrés dans ce domaine se révèle intolérable.

VII. LA DEFENSE CIVILE

La défense civile donne lieu traditionnellement à quelques développements du rapport pour avis de votre commission des Lois sur les crédits de la sécurité civile. Elle s'appuie en effet pour partie sur les moyens de celle-ci.

A. LE DISPOSITIF

1. Les missions

Le principe d'une politique de défense civile est affirmé par l'article 17 de l'ordonnance du 7 janvier 1959 portant organisation générale de la défense. Cet article confie plus spécialement au ministre de l'Intérieur la mission de préparer d'une manière permanente cette politique et de la mettre en oeuvre. Il prévoit qu'à cet effet le ministre est responsable de la protection matérielle et morale des personnes et de la sauvegarde des installations et ressources d'intérêt général. Il se voit par ailleurs chargé de préparer, coordonner et contrôler l'exécution des mesures prises dans ce domaine par les autres départements ministériels.

Un décret du 13 janvier 1965 précise le dispositif. Il prévoit que les missions du ministre consistent plus spécialement 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, en application de ces deux textes, un ensemble mixte dans lequel s'interpénètrent des missions de sécurité publique et des actions de protection des populations.

Ce sont ces dernières actions qui donnent lieu à l'emploi des moyens de sécurité civile.

2. L'organisation

La défense civile est organisée tant à l'échelon central qu'au plan territorial et, dans ce second cas, s'appuie notamment sur le réseau déconcentré de la Sécurité civile.

a) Les structures centrales

La défense civile relève, au niveau central, de deux composantes principales :

- le Secrétariat général de la Défense nationale, en tant qu'il assiste le Premier ministre dans ses attributions de défense globale. contribue à la préparation du programme civil de défense, et exerce des fonctions de réflexion, de proposition, de coordination et de réglementation en la matière ;

- pour l'exercice de ses responsabilités en matière de défense civile, le ministre de l'Intérieur est assisté d'un haut

fonctionnaire de défense qui a autorité en la matière sur l'ensemble des directions et services du ministère.

Le ministre dispose d'autre part, dans ce même domaine :

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

- d'autres directions qui peuvent y consacrer une part significative de leurs moyens (direction des transmissions et de l'informatique, direction générale de l'Administration).

b) Les structures territoriales

Les structures territoriales de la défense civile s'articulent en deux niveaux, ainsi qu'un niveau spécialisé en matière de défense économique :

- au niveau départemental, échelon de base de la défense civile, le préfet prépare et exécute les mesures fondamentales de défense civile ;

- au niveau zonal, le préfet de zone anime, coordonne, et contrôle la préparation et la mise en oeuvre de l'ensemble des mesures de défense civile. Il dirige, à ce titre, l'action des préfets de région et de département ;

- au niveau régional, le préfet de région prépare les mesures de défense économique.

Pour les assister dans leurs responsabilités en la matière, 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.).

Les préfets de zone, quant à eux, peuvent recourir à un secrétariat général de zone de défense (S.G.Z.D.).

Il convient, en outre, de rappeler l'existence auprès des préfets de zone, de région, et de département, de centres opérationnels de défense (C.O.D.), instruments d'impulsion, de synthèse et de commandement, mis en place en cas de crise ou de guerre.

B. LES MOYENS AFFECTES A LA DEFENSE CIVILE

1. Les moyens en hommes

Ces moyens sont constitués de deux ensembles :

- au niveau central comme à l'échelon territorial, contribuent en permanence à la mission de défense civile les fonctionnaires du ministère de l'Intérieur affectés à des tâches de défense. Ceux-ci sont évalués à un chiffre d'environ 10.000 personnels ;

- à ces personnels, peuvent s'adjoindre les 200.000 sapeurs pompiers volontaires et les 20.000 sapeurs pompiers professionnels des S.D.I.S., ainsi que les 10.000 militaires de la B.S.P.P., du B.M.P.M. et des U.I.I.S.C.

2. Les moyens financiers

Ces moyens sont présentés en annexe au projet de loi de finances, sous un état portant *récapitulation des crédits civils qui concourent à la défense de la Nation.*

Les crédits de fonctionnement de la défense civile, présentés sous cet état récapitulatif, peuvent être résumés, pour 1992, comme suit :

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

TITRE III • dépenses de personnel • autres dépenses	4.661,00 977,00
Total	5.638,00
TITRE IV Chapitre 41 - 31 : Interventions publiques (2)	45,20
Total	45,20

(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.

(2) Ces interventions correspondent aux subventions aux S.D.I.S.

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

TITRE III Chapitre 37 - 02 : Programme civil de défense	2,658
---	-------

Les dépenses d'investissements seront, quant à elles, les suivantes :

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

	Crédits de paiement	Autorisations de programme
TITRE V		
Chapitre 57-40 : Immobilier	96,9	114,2
Chapitre 57-50 : Matériel	161,3	91,3
Chapitre 57-60 : Informatique, bureautique et télématique	28,0	28,0
	286,2	233,5
Total		
TITRE VI		
Chapitre 65-51 : Contribution aux dépenses de construction de logements destinés aux fonctionnaires du ministère	5,3	13,6

(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
TITRE V		
Chapitre 57-02 : Programme civil de défense : crédit global	62,37	70,45
Chapitre 57-03 : Programme civil de défense : Secrétariat général de la défense nationale	4,15	4,05
Total	66,52	74,50

*

* *

En conclusion du présent rapport pour avis, votre commission tient à rappeler, comme elle le fait chaque année, l'excellente qualité de notre dispositif de sécurité civile, ainsi que la répartition internationale de celui-ci.

Elle observe, par exemple, que ce dispositif s'est révélé d'une remarquable efficacité lors de la récente catastrophe ferroviaire de Meun.

*

* *

Votre rapporteur s'est prononcé pour la sagesse sur les crédits du ministère de l'Intérieur affectés à la sécurité civile figurant au projet de loi de finances pour 1992.

*

* *

Sur l'ensemble des crédits du budget du ministère de l'Intérieur, votre commission a décidé de donner un avis défavorable.