

N° 67  
SÉNAT

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1983-1984

Annexe au procès-verbal de la séance du 21 novembre 1983

A V I S

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 1984, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE.*

TOME V

PROTECTION CIVILE

Par M. Paul GIROD,

Sénateur.

---

(1) Cette commission est composée de : MM. Jacques Larché, *président* ; Edgar Tailhades, Louis Virapoulle, Charles de Cuttoli, Paul Girod, *vice-présidents* ; Charles Lederman, François Collet, Pierre Salvi, Germain Authié, *secrétaires* ; Jean Arthuis, Alphonse Arzel, Gilbert Baumei, Marc Bécam, Christian Bonnet, Raymond Bouvier, Pierre Brantus, Pierre Ceccaldi-Pavard, Michel Charasse, Félix Ciccolini, Henri Collette, Etienne Dailly, Michel Darras, Luc Dejoie, Jacques Eberhard, Edgar Faure, Jean Geoffroy, François Giacobbi, Michel Giraud, Jean-Marie Girault, Daniel Hoeffel, Charles Jolibois, Mme Geneviève Le Bellegou-Béguin, MM. Bastien Leccia, Roland du Luart, Jean Ooghe, Charles Ornano, Hubert Peyou, Roger Romani, Marcel Rudloff, Michel Rufin, Jean Thyraud, Jean-Pierre Tizon.

**Voir les numéros :**  
**Assemblée nationale** (7<sup>e</sup> législ.) : 1726 et annexes, 1735 (annexe n° 24), 1739 (tomes III et IV) et in-8° 458.  
**Sénat** : 61 et 62 (annexe n° 18) (1983-1984).

---

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

## SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION .....	3
<b>I. — LES CARACTÉRISTIQUES DU BUDGET DE LA SÉCURITÉ CIVILE POUR 1984.....</b>	<b>5</b>
1° Un budget de récession .....	5
2° Une inquiétante évolution à long terme .....	8
<b>II. — LA LUTTE CONTRE LES INCENDIES DE FORÊTS.....</b>	<b>11</b>
A) <i>LE BILAN</i> .....	11
1° Le bilan définitif de l'été 1982 : une catastrophe inégalée.....	11
2° Le bilan provisoire de l'été 1983 : une regrettable stabilité .....	12
3° Le massif landais.....	13
B) <i>LE GROUPEMENT AÉRIEN</i> .....	13
1° Stabilisation du parc aérien utilisé dans la lutte contre les incendies .....	13
2° Amélioration des conditions d'utilisation du parc aérien .....	14
3° Les effectifs en personnel .....	15
C) <i>LES AUTRES MOYENS DE LUTTE</i> .....	17
1° Les moyens de détection terrestre .....	17
2° L'amélioration des connaissances.....	18
3° Les renforts exceptionnels .....	18
D) <i>LE DÉBROUSSAILLEMENT</i> .....	19
<b>III. — LES SAPEURS-POMPIERS.....</b>	<b>23</b>
1° Les effectifs .....	23
2° La formation .....	24
3° Problèmes statutaires et sociaux.....	25
<b>IV. — LES SUBVENTIONS AUX COLLECTIVITÉS TERRITORIALES .....</b>	<b>27</b>
<b>V. — LA DÉFENSE CIVILE .....</b>	<b>29</b>
A) <i>L'APPRÉHENSION BUDGÉTAIRE DE LA DÉFENSE CIVILE EST MALAISÉE</i> .....	29
1° Les crédits propres au Ministère de l'Intérieur et de la Décentralisation .....	29

2° Le Programme Civil de Défense .....	31
3° L'article 95 de la loi n° 80-30 du 18 janvier 1980 .....	31
B) <i>DES STRUCTURES ADMINISTRATIVES COMPLEXES ET THÉO- RIQUES</i> .....	33
1° L'échelon central : responsabilité ou coordination ? .....	33
2° Echelon local et décentralisation .....	33
3° La stagnation des U.I.S.C. ....	34
C) <i>LA PROTECTION DES POPULATIONS</i> .....	36
1° L'évolution des données .....	36
2° Le bilan des actions menées .....	40
3° Données pour une politique d'abritement .....	41

Mesdames, Messieurs,

M'exprimant au nom de la Commission des Lois du Sénat, je tiens avant tout à rendre hommage à Yves Kohler et Georges Berudeau, pilote et mécanicien du groupement aérien de la Sécurité Civile, qui ont trouvé la mort le 4 août 1983 au cours d'une intervention sur un incendie qui s'était déclaré dans le massif de Marseille-Veyre. Leur avion -un Canadair CL 215- s'est écrasé au moment où il procédait à un largage d'eau.

Ce sacrifice illustre les dangers des missions de la Sécurité Civile, missions consistant -dois-je le rappeler- à protéger les populations d'un certain nombre de phénomènes dommageables, d'origine humaine ou naturelle, dont les conséquences pour la société sont souvent désastreuses. La direction de la Sécurité Civile du Ministère de l'Intérieur et de la Décentralisation est ainsi responsable de la sécurité contre l'incendie, des risques créés par certains établissements (centrales nucléaires...), de la prévention des risques domestiques ou de loisirs -dont la multiplication suscite des problèmes redoutables-, de la neutralisation des engins explosifs, de l'organisation de l'alerte au danger aérien et à la radioactivité ainsi que des plans de secours dits « plan ORSEC ». Cette énumération ne prétend nullement à l'exhaustivité, mais permet de mesurer l'étendue et la diversité des compétences et des qualités que possèdent les personnels de la Sécurité Civile, habitués à réfléchir et à agir dans des conditions de nature à créer le trouble, sinon l'angoisse chez la plupart de leurs concitoyens.

— Le Ministre de l'Intérieur et de la Décentralisation est également responsable, en application de l'article 17 de l'Ordonnance du 7 janvier 1959 portant organisation générale de la Défense, de la préparation et de la mise en œuvre de la Défense Civile. Il assume notamment, à ce titre, la coordination des mesures de défense civile que doivent prendre les différents départements ministériels. Un décret du 15 janvier 1965 précise qu'il doit notamment veiller aux cinq objectifs suivants :

— pouvoir à la sécurité des pouvoirs publics, et donc assurer en tout temps la continuité de l'action gouvernementale ;

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

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

— assurer la sauvegarde des populations, par exemple en cas de conflit ;

— « entretenir et affermir la volonté de résistance des populations aux effets des agressions », ce qui postule des actions d'information.

Pour être -et chacun s'en félicite- moins quotidiennes que les tâches de sécurité civile proprement dites, il est clair que les préoccupations de Défense Civile n'en doivent pas être moins constantes. Les moyens de la Direction de la Sécurité Civile constituent d'ailleurs l'outil essentiel de l'action du Ministre de l'Intérieur en ce domaine. Mais il n'en constitue pas le seul et l'effort de Défense Civile que doit coordonner le Ministre de l'Intérieur commande, pour être exactement apprécié, que l'on considère également certaines données budgétaires autres que celles figurant dans le budget de son département.

\*  
\* \* \*

Compte tenu de ces observations et de l'impossibilité -dans un rapport pour avis- d'examiner la totalité des missions de protection civile, la Commission des Lois constitutionnelles, de Législation, du Suffrage universel, du Règlement et d'Administration générale vous propose d'étudier plus précisément, après avoir rappelé les caractéristiques essentielles du budget de la sécurité civile pour 1984, les deux sujets suivants :

- 1) la lutte et la prévention des incendies de forêts ;
- 2) la politique de la Défense Civile.

## I. — LES CARACTÉRISTIQUES DU BUDGET DE LA SÉCURITÉ CIVILE POUR 1984 :

Deux constatations sévères mais objectives rendent compte de l'évolution des crédits que le Gouvernement a choisi de consacrer à la Sécurité civile : un budget de récession, qui s'insère malheureusement dans une inquiétante évolution à long terme.

### 1. — Un budget de récession :

Le total des crédits de fonctionnement et d'équipement de la Direction de la Sécurité Civile passe de 814,4 millions de francs à 831,1 millions de francs, soit une augmentation globale de 2,05 %. Ce dernier chiffre est à rapprocher de celui de 6,3 % qui traduit l'augmentation totale du Budget de l'État, mais surtout de celui de 5 %, qui est la hausse officiellement attendue des prix pour l'année 1984. En toute hypothèse, c'est donc à une régression en valeur réelle de leurs moyens d'actions tels que les exprime le Budget que sont confrontés les responsables de la Sécurité Civile.

Les dépenses ordinaires semblent, au premier examen, ne pas subir cette rigueur : elles atteignent en effet 754 MF, soit 2,07 % seulement du total des dépenses ordinaires du Ministère de l'Intérieur et de la Décentralisation et progressent donc d'un taux d'environ 7,75 % par rapport à 1983. Un examen plus attentif démontre malheureusement le caractère très largement fictif de cette augmentation : si l'on considère par exemple les crédits figurant au titre IV (interventions publiques), on constate que la progression est de 29,2 millions de francs. Mais pour prendre une vue objective de la situation, il faut défalquer de cette somme celle de 25,4 millions de francs qui représente la participation de l'État aux dépenses de fonctionnement du Bataillon de Marins-Pompiers de Marseille, prise jusqu'alors en charge par le budget du Ministère de la Défense. La progression réelle de ce titre, toutes choses égales par ailleurs, n'est donc que de 3,8 millions dont la répartition est la suivante :

— un ajustement de 2 millions de crédits destinés aux pensions et prestations rattachées des sapeurs-pompiers volontaires (le total de ces

crédits - figurant au chapitre 46-92- atteint par conséquent 35,3 millions de francs) ;

— un ajustement de 1,3 million de la participation de l'État aux dépenses des services d'incendies et de secours (chapitre 41-31), la participation totale s'élevant ainsi de 43,3 million, soit une progressions de 3 %...

— un doublement (+ 495 000 F très exactement) des crédits inscrits au chapitre 46-91 intitulé « Secours d'extrême urgence aux victimes de calamités publiques ». Il s'agit bien entendu de crédits prévisionnels dont la progression d'une année sur l'autre, du moins au stade du budget initial, ne présente qu'une signification restreinte. Ainsi en 1982 le total des crédits « consommés » par ce chapitre s'est élevé à 1 595 000 F, tandis qu'au 14 août 1983, il atteignait 1 095 000 F. Il a été majoré dans les premiers jours de septembre d'une somme de 500 000 F, dont 200 000 ont été immédiatement délégués pour secourir les sinistrés du Pays Basque à la suite des tornades et inondations catastrophiques du 26 août 1983.

### ÉVOLUTION DES DÉPENSES : LA SÉCURITÉ CIVILE

Chapitres		1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984
<b>Titre III</b>								
<b>Personnel</b>								
<b>Chapitre 31-30</b>	Sécurité civile - Rémunérations principales	20 058 462	23 031 634	28 658 183	34 531 188	44 000 229	53 418 145	56 867 125
<b>Chapitre 31-31</b>	Sécurité civile - Indemnités et vacations diverses	5 332 323	6 165 037	7 607 075	8 767 565	10 824 095	13 727 757	15 236 511
<b>Chapitre 31-32</b>	Sécurité civile - Salaires et accessoires de salaires (Personnel des services d'entretien et d'équipement)	7 399 136	8 026 816	9 310 687	10 112 168	11 735 198	14 012 579	14 255 643
<b>Chapitre 31-91</b>	Articles 74, 75 et 76 - Sécurité civile - Indemnités résidentielles	1 026 639	1 064 140	1 135 736	1 217 274	1 219 840	1 082 587	731 928
<b>Chapitre 31-97</b>	Article 60 - Sécurité civile, 2 agents contractuels administratifs sur emploi budgétaire vacant			180 841	194 404	321 231	168 125	179 824
<b>Chapitre 31-98</b>	Articles 50 et 70 - Sécurité civile - Autres agents non titulaires - Rémunérations et vacations	1 057 815	1 219 044	1 493 117	1 849 712	2 222 640	2 136 522	960 094
<b>Chapitre 33-90</b>	Articles 74, 75 et 76 - Sécurité civile - Personnel en activité et en retraite - Charges sociales	2 900 000	3 307 357	4 060 916	5 032 592	7 109 654	6 750 829	8 125 877
<b>Chapitre 33-91</b>	Articles 74, 75 et 76 - Sécurité civile - Prestations sociales versées par l'Etat	1 320 000	1 500 895	1 860 864	1 987 896	2 408 250	2 718 123	2 894 704
	<b>Total Titre III personnel</b>	<b>39 094 375</b>	<b>44 314 923</b>	<b>54 307 419</b>	<b>63 692 799</b>	<b>79 841 137</b>	<b>94 014 667</b>	<b>99 251 706</b>

**ÉVOLUTION DES DÉPENSES DE LA SÉCURITÉ CIVILE (suite)**

Chapitres		1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984
<b>Matériel</b>								
Chapitre 34-32	Sécurité civile - Matériel .....	14 590 067	18 772 619	28 661 573	27 056 292	28 723 852	30 608 632	33 766 868
Chapitre 34-90	Articles 41, 42 et 49 - Sécurité civile - Frais de déplacement .....	4 197 225	4 428 468	5 458 520	5 889 950	7 702 759	7 730 988	7 962 917
Chapitre 34-91	Article 40 - Sécurité civile - Lovers et indemnités de réquisition .....	191 749	200 433	205 902	122 976	454 750	533 984	567 091
Chapitre 34-92	Article 20 - Sécurité civile - Achat et entretien du matériel de transport .....	3 023 584	7 045 283	6 645 743	9 663 700	8 104 185	8 120 741	8 364 363
Chapitre 34-93	Article 60 - Sécurité civile - Remboursements à diverses administrations .....	200 751	103 673	448 025	408 862	408 795	408 863	434 213
Chapitre 34-96	Article 20 - Sécurité civile - Carburants et lubrifiants .....	6 690 597	16 080 019	15 093 572	27 189 566	36 992 978	41 329 445	42 634 219
Chapitre 34-98	Article 20 - Sécurité civile - Etudes générales .....	2 289 242	2 253 414	1 815 929	1 477 054	1 149 007	426 420	439 213
Chapitre 35-91	Article 30 - Sécurité civile - Travaux d'entretien et d'aménagement immobilier .....	2 283 781	2 508 457	2 441 535	2 670 106	3 067 684	3 070 526	3 162 642
	<b>Total Titre III matériel .....</b>	<b>33 466 996</b>	<b>51 392 366</b>	<b>60 770 799</b>	<b>74 478 506</b>	<b>86 604 008</b>	<b>92 229 599</b>	<b>97 331 526</b>
<b>Subventions et fonctionnement</b>								
Chapitre 36-51	Article 30 - Brigade de sapeurs-pompiers de Paris .....	274 626 784	253 780 471	273 142 483	326 846 424	375 410 473	436 870 930	457 637 214
Titre IV								
Chapitre 41-31	Article 10 - Subventions pour les dépenses des services d'incendie et de secours .....	19 662 382	31 495 225	45 225 903	38 114 546	61 056 329	43 333 731	44 633 743
Chapitre 46-91	Article 10 - Secours d'extrême urgence aux victimes de calamités publiques .....	1 243 034	7 118 877	16 491 077	2 131 342	1 389 682	495 000	990 000
Chapitre 46-92	Article 10 - Pensions, prestations rattachées et indemnités aux victimes d'accidents (sapeurs-pompiers et anciens agents de la défense passive) .....	19 590 815	14 048 872	21 298 983	26 461 422	28 181 220	33 304 000	35 304 000
	<b>Total fonctionnement (T. III et T. IV) .....</b>	<b>387 684 386</b>	<b>402 150 734</b>	<b>473 236 664</b>	<b>531 725 039</b>	<b>632 482 849</b>	<b>606 233 260</b>	<b>635 896 483</b>
<b>Investissements</b>								
Titre V (AP)								
Chapitre 57-30	Sécurité civile - Dépenses d'équipement AP .....	48 567 000	57 937 000	77 244 000	171 526 000	125 392 190	86 300 000	88 350 000
Titre VI (AP)								
Chapitre 67-50	Article 20 - Subventions aux collectivités locales pour la construction de bâtiments destinés aux services de secours et de lutte contre l'incendie (AP) .....	9,7 MF	9,7 MF	4,1 MF	3,28 MF	7,5 MF	20 MF	13 MF

Seul, un véritable excès linguistique permettrait de parler d'un effort d'investissement. Si la régression des autorisations de programme reste modérée, puisque leur total avoisine 99 millions de francs en 1984 contre 104,5 en 1983, soit une diminution de 5,5 %, en revanche, les crédits de paiement connaissent un véritable effondrement puisqu'ils sont amputés -et en francs courants !- du tiers de leur



montant ! Dresser la liste des opérations compromises serait dans ces conditions particulièrement fastidieux. Il est en revanche nécessaire de replacer le budget de la Sécurité civile de 1984 dans l'évolution à long terme des crédits.

## 2. — Une inquiétante évolution à long terme :

Il serait tout à fait injuste de ne pas mentionner les efforts d'équipement, et notamment ceux relatifs au Groupement aérien de la Division de la Sécurité Civile effectués en 1981. Vous permettrez toutefois à votre Rapporteur de rappeler qu'il s'inquiétait déjà l'année dernière de la forte régression des **autorisations de programme** (- 27,4 %) et des crédits de paiement (-38,6 %) du budget prévu pour 1983 par rapport à celui de 1982. La tendance est d'autant plus accentuée pour les années 1983 et 1984 que l'évolution en cours d'année des crédits n'a pas été satisfaisante : alors que l'un des rares éléments positifs signalés l'an dernier résidait dans l'inscription en autorisations de programme de 20 millions de francs en faveur de l'équipement immobilier des sapeurs-pompiers (chapitre 67-50-article 20), un arrêté d'annulation en date du 3 mai 1983 a ramené ce chiffre à 15 millions... Pour 1984, la somme inscrite est de 13 millions de francs...

Les **subventions** pour les dépenses des services d'incendie et de secours connaissent également une inquiétante stagnation sur le long terme et alors même qu'elles sont exprimées en francs courants : elles atteindront 44,6 millions en 1984 et seront ainsi inférieures au chiffre de l'année 1980 qui était très exactement de 45 225 903 F.

Les crédits consacrés aux **études générales** (chapitre 34-98 article 20) supportent depuis l'année 1981 une baisse si catastrophique qu'ils ne représentent en 1984 que 19,5 % -en francs courants- des sommes qui leur étaient affectées en 1979.

Une simple observation enfin -mais qui traduit la rigidité croissante des composantes du budget de la Sécurité civile et par là même la diminution de la marge d'action laissée à la volonté politique : les sommes consacrées à l'achat de **carburants et lubrifiants** (chapitre 34-96) constituent 44 % des dépenses de matériel en 1983 alors qu'ils n'en

représentaient que 20 % en 1978. Cette progression traduit d'ailleurs à la fois tant la hausse des prix de ces produits que l'augmentation de l'activité et des moyens du groupement aérien.

Plus de la moitié des crédits de fonctionnement sont, cette année encore, absorbés par la **Brigade des sapeurs pompiers de Paris** (451 MF sur un total de 831 MF) dont les crédits ne connaissent toutefois qu'une évolution modérée (+ 3,45 %) permettant seulement de consolider en année pleine 400 emplois mis à sa disposition.

#### LUTTE CONTRE L'INCENDIE

	1983		1984	
Chapitre 36-51 (Art. 30) Brigade des sapeurs-pompiers de Paris .....	436,8 MF		451,7 MF	
Chapitre 41-31 (Art. 10) Subventions pour les dépenses des services de lutte contre l'incendie et de secours .....	43,3 MF		44,6 MF(1)	
Chapitre 67-50 (Art. 20) Subventions d'équipement pour les installations immobilières des sapeurs-pompiers .....	A.P.	C.P.	A.P.	C.P.
	20 MF	12	13 MF	11,4
(1) Hors prise en charge du bataillon des marins-pompiers de Marseille.				

Les « pesanteurs budétaires » qu'expriment les chiffres figurant dans le tableau ci-dessus, les rapports et l'évolution des trois types de crédits considérés, ne peuvent donc qu'inquiéter les responsables des finances locales. Comment ne pas constater une tendance à l'effacement progressif du budget de l'État dans les dépenses de la lutte contre l'incendie et l'organisation de secours ?

\*  
\* \* \*

**En conclusion de cette rapide présentation budgétaire, la commission des lois du Sénat tient à déclarer que l'évolution des crédits dont dispose la Sécurité civile suscite une extrême inquiétude. Elle ne méconnaît pas la situation financière et économique du pays, la quasi-impossibilité d'effectuer les investissements nécessaires et d'augmenter**

**encore des taux de pression fiscale qui ont dépassé le tolérable. Mais elle tient à attirer solennellement l'attention sur les conséquences dramatiques de l'austérité budgétaire et de l'absence de choix délibéré en faveur d'une politique de sécurité et de défense civiles. Les besoins restent pourtant énormes : l'examen des conditions de lutte contre les incendies de forêt et des difficultés de mise en œuvre d'une réelle défense civile illustrent ce propos.**

## II. — LA LUTTE CONTRE LES INCENDIES DE FORÊTS

### 1. — Le bilan définitif de l'été : une catastrophe inégalée

a) Le bilan global et définitif, pour les départements de l'Entente est particulièrement catastrophique :

Année	Nombre d'incendies		Surfaces incendiées	
	Corse	Continent	Corse	Continent
1973	515	925	13 030	12 800
1974	344	918	11 443	17 858
1975	609	854	5 015	6 677
1976	561	1 015	2 237	27 704
1977	675	415	13 838	685
1978	1 593	1 295	7 035	21 233
1979	1 286	1 387	6 799	35 225
1980	1 253	1 099	6 057	4 543
1981	958	1 022	10 634	4 810
1982	1 318	1 276	27 693	19 891

b) Le chiffre des surfaces incendiées atteint donc pour l'été 1982 le chiffre-record de 47 584 hectares, nettement supérieur à celui de 42 024 hectares brûlés en 1979, année pourtant considérée comme particulièrement critique. Ces deux années mises à part, jamais, depuis 1973, le chiffre de 30 000 hectares n'avait été atteint.

c) Plus de 50 % de la superficie parcourue par le feu dans les départements de l'Entente en 1982 l'a été en Corse. Une telle proportion déjà atteinte en 1981 et approchée en 1980 portait alors sur des superficies brûlées très nettement inférieures (10 000 et 6 000 hectares contre 28 000 en 1982 !..) La tendance à la dégradation est ainsi particulièrement marquée en ce qui concerne les deux départements de la région Corse qui n'a pas encore bénéficié - du moins est-il permis de la penser - de tous les bienfaits attendus de la politique de décentralisation mise en œuvre par les lois du 2 mars 1982 et du 30 juillet 1982.

## 2/. — Le bilan provisoire de l'été 1983 : une regrettable stabilité

a) Les chiffres provisoires permettent d'espérer une très légère diminution des surfaces parcourues par les incendies puisqu'elles passeraient pour les départements de l'Entente de 47 584 à 44 183 hectares.

Deux observations tempèrent ce très relatif optimisme :

— l'année 1983, même en légère amélioration par rapport à 1982, prend cependant la seconde place de la décennie dans la triste hiérarchie des superficies totales brûlées. L'élément notable est donc, par conséquent, non pas la faible régression des incendies mais bien plutôt leur stabilisation à des niveaux particulièrement élevés ;

— la superficie moyenne par incendie est en augmentation : alors qu'elle s'établissait en 1982 à 18,3 hectares, elle atteint en 1983 27,6 hectares, soit une progression d'environ 1/3.

Il serait excessif de conclure de ces seuls chiffres à une dégradation des conditions de lutte contre les incendies en forêt ou à une mobilisation moins efficace des matériels ou des personnels. Deux facteurs d'explication sont en effet à prendre en considération : les conditions climatiques de l'été 1983, propices au développement rapide des incendies et donc - les délais d'intervention, même brefs, restant identiques - à une augmentation des surfaces brûlées ; la proportion croissante des incendies dans les départements corses, les conditions d'intervention y étant particulièrement difficiles.

b) D'après le bilan provisoire fourni par M. le Ministre de l'Intérieur et de la Décentralisation, la plus grande partie du bilan désastreux de l'été 1983 est en effet imputable à la région Corse, et plus particulièrement au département de Corse du Sud où 28 592 hectares ont été détruits par 222 feux : il n'est sans doute pas excessif de qualifier ces résultats de catastrophe écologique. Jamais la Corse n'avait connu un tel désastre, d'autant plus accentué que le département de Haute-Corse n'a connu - si l'on peut employer cette expression - « que » 279 feux qui ont parcouru 4 478 hectares.

c) Dans les départements continentaux de l'Entente, les résultats ont été sensiblement meilleurs puisque la superficie touchée est de 11 113 hectares pour un nombre d'incendies s'élevant à 1 096. Ce résultat est d'autant plus satisfaisant - bien que restant à l'évidence trop élevé - que la situation en Corse a exigé l'envoi de moyens de lutte très importants - En effet la casse du Sud a bénéficié d'une colonne de

renforts de 200 pompiers continentaux et de 300 militaires de la fin du mois de juillet au milieu du mois d'août tandis que les groupements opérationnels constitués en Languedoc et en Provence étaient mis à disposition de la région Corse.

3. — **Le massif landais (Gironde, Landes, Lot et Garonne) fait l'objet de toutes autres appréciations.** Les chiffres qui lui sont relatifs n'ont en effet aucune mesure avec ceux qui concernent les départements de l'Entente : pour l'année 1982, 647 hectares ont été parcourus par les incendies ; pour l'année 1983, le chiffre s'abaisse à 196 hectares soit 225 fois moins que pour les départements du Sud-Est. Il est certain que toute comparaison entre les régions du Sud-Ouest et méditerranéenne est hasardeuse tant les disparités de tous ordres sont grandes : cet exemple d'une politique volontaire est toutefois encourageant et mérite, ne serait-ce qu'à ce titre, d'être cité.

## B. — LE GROUPEMENT AÉRIEN

### 1. — Stabilisation du parc aérien utilisé dans la lutte contre les incendies

a) **Au 31 octobre 1983**, et après le dramatique accident qui a coûté la vie à un pilote et un mécanicien le 4 août 1983 au cours d'une mission de lutte contre les incendies, le parc aérien était composé de :

- 21 bombardiers d'eau (4 DC 6 ; 11 Canadair ; 6 Tracker) ;
- 11 hélicoptères ;

auxquels il faut ajouter :

- 6 avions agricoles dans les départements de l'Aude, de l'Hérault et du Var (ces avions bénéficient de subventions à concurrence de 50 %) ;

- 4 avions de reconnaissance.

b) L'année 1984, en l'état actuel des crédits, devrait connaître les évolutions suivantes :

- Aucune acquisition n'est prévue ;
- Un crédit de 10 millions de francs (chapitre 57-30 article 30) devrait permettre la transformation en avions largueurs d'eau de deux Tracker acquis en 1983 ;

- Le Canadair détruit dans l'accident du 4 août 1981 pourrait être remplacé dès 1983 grâce à l'inscription dans une prochaine loi de finances rectificative pour 1983 d'un crédit de 67 millions de francs...

La Commission des lois constitutionnelles du Sénat tient à souligner avec force que le maintien du parc aérien au niveau de l'été 1983 lui apparaît absolument nécessaire sous peine de remettre en cause l'ensemble des efforts déployés ces dernières années.

L'efficacité du Groupement aérien est en effet manifeste : il est remarquable à cet égard que les départements de Savoie, de la Drôme et de la Haute-Loire aient pu faire appel aux « bombardiers d'eau » dans le courant de l'été 1983 et que l'Espagne ait bénéficié à la même époque et à plusieurs reprises de leur assistance.

## 2. — Amélioration des conditions d'utilisation du parc aérien

a) Afin d'accroître l'efficacité des interventions aériennes dans la lutte contre les incendies de forêts, des produits destinés à retarder leur propagation peuvent être largués. L'efficacité de ces produits a été démontrée de façon spectaculaire lors du catastrophique été 1982. Leur utilisation doit donc être facilitée et le nombre de stations spécialement aménagées à cet effet accru.

Actuellement, 12 stations, dont la plus récente est celle de Nîmes-Garons, sont opérationnelles. Huit d'entre elles permettent de ravitailler les trois types d'aéronefs composant la flotte (DC 6, Canadair, Tracker), 4 autres ne pouvant recevoir que les Canadairs et les Trackers. Les équipements de 8 « pélicandromes » permettent de recourir à l'emploi de retardants conditionnés sous forme liquide, les autres fonctionnant avec des produits en poudre.

L'emploi de ces derniers étant sensiblement moins opérationnel, il conviendra à terme de modifier ces installations pour les convertir en stations de retardant liquide (ces modifications devant être programmées en priorité à Ajaccio et à Bastia).

Enfin, si la couverture géographique de la zone apparaît relativement satisfaisante, celle-ci pourrait être améliorée par la création de deux stations à Aix-les-Milles (Bouches-du-Rhône) et Carcassonne (Aude).

*b)* La mise en œuvre du plan A.L.A.R.M.E. (Alerte liée aux risques météorologiques exceptionnels) permet également une utilisation plus efficace du parc aérien grâce aux deux mesures suivantes :

— mise en alerte en vol d'avions bombardiers d'eau : cette technique est très efficace puisque 955 heures de vol « en alerte » ont permis en 1982 de détecter et d'éteindre 249 feux.

— mise en place préventive de bombardiers d'eau sur des aérodromes autres que celui de Marseille-Marignane afin de supprimer les délais de transit vers une zone où les risques sont plus sévères.

### **3. — Les effectifs en personnel du Groupement aérien**

*a)* Les effectifs du Groupement aérien s'élèvent au 1<sup>er</sup> août 1983 à **361 au lieu de 350 en 1982** à la même époque. Cette augmentation comprend les 23 emplois de personnels contractuels créés au Budget de 1983 dans le cadre de l'accroissement des moyens de lutte contre les feux de forêts :

— personnel navigant : 8

pilotes..... 8

— personnel non navigant : 15

• mécaniciens d'aéronautique..... 14

• agent administratif et comptable. 1

Les 14 postes de mécaniciens d'aéronautique se décomposent en :

• 3 mécaniciens d'aéronautique et hors catégorie pour renforcer les sections d'entretien radio et équipements ;

• 8 mécaniciens d'aéronautique en remplacement de 8 mécaniciens de la marine mis à la disposition du groupement aérien et réintégrant par conséquent leur administration d'origine.

• 3 mécaniciens d'aéronautique chargés de la gestion des matériels pour renforcer l'effectif de la section approvisionnement à la suite de la mise en service depuis 1980 de 3 avions DC 6 et remplacer le détachement saisonnier de l'Armée de l'Air qui ne permet pas d'assurer un suivi normal des matériels spécifiques aux DC 6.



b) La répartition de ces personnels, en fonction des secteurs d'opération est la suivante :

		1982	1983
Sur les 18 Bases d'hélicoptères	Navigants	112	121
	Non navigants	10	10
Sur la Base de Marignane (avions largueurs d'eau)	Navigants	85	91
	Non navigants	86	94
à l'échelon central Paris	Navigants	5	4
	Non navigants	40	41

c) Les crédits du Budget 1984 marquent dans ce domaine également une rupture avec les années antérieures. Certes l'année 1983 a surtout permis le remplacement de personnels saisonniers (mécaniciens d'aéronautique détachés de l'Armée de l'Air) ou mis à la disposition (8 mécaniciens de la Marine), le renforcement des effectifs du groupe-ment aérien étant, dans la réalité, inférieur à ce qu'une lecture immédiate des mesures nouvelles mises en œuvre en 1983 permettait de penser. L'effort n'en était pas moins réel ni la démarche satisfaisante.

L'année 1984 sera, au contraire, marquée par une diminution des effectifs qui ne traduit pas seulement un effort de rigueur dans la gestion. L'évolution des emplois est en effet marquée par :

— la suppression de :

- 3 postes d'adjoint administratif,
- 1 poste d'officier mécanicien,
- 1 poste de pilote,
- 5 postes de mécaniciens d'aéronautique de 2<sup>e</sup> catégorie.

— que ne compense pas la création de :

- 1 emploi de navigant, chef des moyens opérationnels,
- 2 emplois de contrôleur technique,
- 2 emplois de chef d'atelier-radio.

Au plan budgétaire, cette diminution des effectifs se traduit par une économie de 52 724 F.

d) Sans doute est-ce un souci de rigueur analogue qui explique la modestie de la revalorisation de certaines primes perçues par les personnels du groupement aérien :

— le taux de l'indemnité journalière de vol passe ainsi de 48,60 à 51 F, soit une hausse de 4,70 % ;

— celui de la prime spéciale mensuelle aux personnels navigants servant à bord des avions largueurs d'eau passe de 702 à 737 F soit une augmentation de 4,75 % ;

— il est en revanche à noter que sont désormais pris en charge les frais de restauration des équipes d'hélicoptère en permanence opérationnelle.

## C. — LES AUTRES MOYENS DE LUTTE

### 1. — Les moyens de détection terrestre

a) Les moyens dont disposaient en 1982 les départements de l'Entente sont très inégalement répartis ainsi que le montre clairement le tableau suivant :

Départements	Tours de guet	Patrouilles
Alpes de Haute-Provence .....	5	12
Hautes-Alpes .....	—	—
Alpes-Maritimes .....	12	7
Ardèche .....	4	3
Aude .....	3	—
Bouches-du-Rhône .....	12	10
Corse du Sud .....	—	15
Haute-Corse .....	—	—
Gard .....	11	4
Hérault .....	30	10
Lozère .....	—	9
Pyrénées Orientales .....	6	5
Var .....	4	9
Vaucluse .....	3	6

Lorsque l'on sait que la rapidité dans le déclenchement de l'alerte est un élément capital de l'efficacité de la lutte, on mesure la gravité des carences en ce domaine dont certaines sont d'ailleurs en quelque sorte « imposées » par la topographie : l'implantation de tours de guet en Corse n'aurait qu'une efficacité réduite tant le relief est tourmenté.

b) C'est pourquoi le maintien au sein du budget civil de la recherche (chapitre 57-30 — article 50) de crédits permettant de mettre au point un « guetteur automatique » des incendies de forêts apparaît particulièrement nécessaire. Il serait en effet extrêmement regrettable que la régression des crédits de paiement de la recherche scientifique retarde la mise au point de ce guetteur.

## 2. — L'amélioration des connaissances

a) L'efficacité du Plan A.L.A.R.M.E. suppose une amélioration du dispositif météorologique, aussi bien en matériel qu'en personnel. Depuis 1982, un météorologue est ainsi détaché au CIRCOSC (Centre interrégional de coordination de la sécurité civile) de VALABRE pendant les périodes de risques très sévères. La mise en place de récepteurs et de décodeurs devrait permettre de tirer pleinement parti de l'abonnement des Centres Opérationnels Départementaux d'Incendie et de Secours (C.O.D.I.S.) au service d'ANTIOPE MÉTÉO.

b) L'efficacité des **Détachements d'Intervention Préventifs**, déjà certaine, en sera accrue. Ces D.I.P. sont en effet mis en place sur le terrain avant toute éclosion de feux dans le secteur qui leur a été assigné en application du plan A.L.A.R.M.E. Ils peuvent intervenir en tout point de ce secteur en moins de 15 minutes. Afin de permettre un quadrillage réel des secteurs sensibles, les D.I.P. composés de deux engins de lutte servis par 6 hommes sont financés à 60 % par le Budget du Ministère de l'Intérieur et de la Décentralisation.

c) Des Bureaux d'Etude et de Centralisation des Renseignements sur les Incendies de Forêts (**B.E.C.R.I.F.**) sont institués afin de faciliter l'échange d'informations entre les différents services concernés (Gendarmerie, Police, sapeurs-pompiers, agriculture) pouvant aboutir au déclenchement de dispositions préventives et dissuasives dans les zones les plus menacées (renforcement des patrouilles) ou à l'arrestation des auteurs d'incendies.

## 3. — Les renforts exceptionnels

a) En cas de feux importants, il peut être fait appel aux trois **Groupements Opérationnels de Lutte contre les Feux de Forêt (G.O.L.F.F.)** implantés du 15 juin au 15 octobre en Provence, Corse et Languedoc. Composés des Unités d'Instruction de la Sécurité Civile

(UISC n° 1 et 7) et renforcés par les Unités militaires spécialisées (U.M.S.), ces groupements sont intervenus en 1982 à 385 reprises, notamment en Corse.

*b) Des colonnes de renfort de sapeurs-pompiers peuvent enfin être constitués à partir soit des départements de l'Entente, soit d'autres départements : dans le premier cas, elles sont intégralement prises en charge par la Direction de la Sécurité Civile ; dans le second, elles bénéficient d'une subvention de 50 %.*

#### D. — LE DÉBROUSSAILLEMENT

L'année 1983 restera marquée dans le domaine de la réflexion et de la proposition par l'élaboration de deux rapports relatifs aux incendies de forêts :

— le rapport remis le 19 mai 1983 à M. le Président de la République par M. Haroun Tazieff, commissaire à l'étude et à la prévention des risques naturels majeurs, ne consacre certes que l'un de ses huit chapitres à « la prévention des incendies de forêt dans l'espace méditerranéen » : la densité et la rigueur de la réflexion en font cependant un document de référence ;

— le rapport présenté le 19 juillet 1983 à M. le Premier Ministre par M. Marcel Vidal, sénateur de l'Hérault et parlementaire en mission, comprend deux parties consacrées l'une aux « conditions d'exercice des missions des sapeurs-pompiers », l'autre à l'exposé « d'éléments pour la protection de la forêt méditerranéenne ». Il est regrettable que les suggestions émises par le Sénateur de l'Hérault ne soient pas encore à la disposition de tous ceux qu'intéressent les problèmes de la forêt. Une publication rapide de ce rapport, dont les comptes rendus de presse soulignent l'intérêt, est des plus souhaitables.

Ces deux rapports présentent un caractère commun ; ils préconisent un effort immédiat et planifié de débroussaillage de la forêt méditerranéenne. Votre rapporteur tient d'emblée à souligner que cette orientation en faveur du débroussaillage, si elle lui apparaît compréhensible et même nécessaire, ne doit en aucun cas se traduire par un relâchement — notamment budgétaire — de l'effort réalisé dans le domaine de la lutte ou un transfert des charges vers les collectivités locales, si tentant soit-il.

1. — **L'échec des tentatives antérieures de débroussaillage** est d'ailleurs souligné par les auteurs des rapports. Ainsi M. Haroun Tazieff remarque-t-il que « les actions de prévention par débroussaillage sont insignifiantes : 2 000 à 2 500 hectares par an... le long de certains axes de circulation ou de pénétration des massifs... alors que la zone à défendre a une étendue de un million d'hectares ».

2. — **Les obstacles au débroussaillage sont en effet nombreux.**

*a) L'exode rural*, l'abandon de toute activité agricole, le morcellement des propriétés et l'indivision, d'ailleurs encouragée par les règles fiscales, sont fréquemment cités de même qu'en Corse, de façon plus spécifique, sont invoqués le respect de traditions pastorales et l'existence de baux ruraux ne permettant pas aux bergers d'avoir des autorisations de parcours pluriannuelles en forêts, donc de profiter de l'amélioration des sols qu'ils pourraient sinon réaliser.

*b) Le coût financier* du débroussaillage est un obstacle moins fréquemment cité mais pourtant bien réel : à l'heure actuelle le coût moyen est d'environ 10 000 F l'hectare, l'opération devant être renouvelée tous les trois ou cinq ans.

*c) « L'absence d'engins de débroussaillage performants* explique à elle seule » selon M. Haroun Tazieff, « l'absence de politique de prévention par débroussaillage ». Mais il s'agit là d'un obstacle que la volonté des pouvoirs publics pourrait aisément surmonter, en « épaulant » par exemple les efforts réalisés dans ce domaine par la SOCOMEP, entreprise installée à Neuville-de-Poitou (Vienne).

3. — **Les solutions préconisées mériteraient d'amples commentaires** que les contraintes d'un rapport budgétaire « pour avis » ne permettent pas. Ainsi seront-elle simplement mentionnées :

— la modulation de la pression fiscale selon que la terre est inculte ou cultivée ;

— la suppression de la « prime fiscale » au maintien de l'indivision ;

— la création d'une procédure de déclaration d'utilité publique simplifiée permettant de résoudre les difficultés engendrées par le morcellement des propriétés et l'« anonymat » des propriétaires ;

— un recours systématique à l'article L. 322-1 du code forestier qui permet au commissaire de la République d'imposer le débroussaillage dans un périmètre de 50 mètres autour de chaque habitation. M. Tazieff suggère à ce sujet, et « dans la perspective ouverte de la loi du 13 juillet 1982 ayant créé des Plans d'Exposition aux Risques » que l'assurance-incendie ne puisse jouer « que si le propriétaire peut produire une facture de débroussaillage ou une attestation du maire de la commune ».

— l'éducation dans la pratique de l'écobuage et la démonstration que le débroussaillage maîtrisé peut être facteur de richesse. Il nous semble que cette découverte serait tout à fait de nature à sensibiliser de nombreux propriétaires et préférable aux mesures de contrainte. Elle suppose cependant la définition d'une politique cohérente de la forêt.

#### **4. — Le lancement d'un plan de débroussaillage par le Conseil des Ministres le 12 janvier 1983.**

Ce plan obéit aux principes suivants :

— la coordination en est assurée par le commissaire à l'étude et à la prévention des risques naturels majeurs ;

— une enveloppe de 6,65 millions de francs lui est allouée dans le but de subventionner des actions de débroussaillage pilotes réalisées à l'initiative des collectivités locales. Les premières actions ont été engagées en Corse du sud, dans le Var et les Bouches-du-Rhône. D'autres suivront dans les Alpes-Maritimes et en Haute-Corse. Une opération d'écobuage contrôlé a eu lieu en Lozère.

— les expériences ainsi réalisées permettront l'élaboration d'un plan décennal de débroussaillage qui « sera développé sur 200 000 hectares »...

D'après les indications transmises par le Ministère de l'Intérieur et de la Décentralisation « plusieurs obstacles ont contribué à retarder la mise en œuvre du programme :

— la recherche du co-financement nécessaire des collectivités locales ;

— la recherche du matériel adapté ;

— le caractère saisonnier des travaux à entreprendre ».

Le premier de ces obstacles aurait mérité davantage de précisions notamment sur l'identité du « co-financier » : s'agit-il des proprié-  
tai-

res — mais il est alors à craindre que la surcharge financière leur soit insupportable et que l'expérience soit condamnée ? s'agit-il de l'Etat, le problème étant alors un problème de choix budgétaire de sa responsabilité ?

\*  
\* \*

Si votre rapporteur s'est exprimé aussi longuement et aussi minutieusement sur la politique préventive de débroussaillage, c'est en raison des craintes qu'il a déjà exprimées : que le relâchement de l'effort budgétaire en faveur des moyens de lutte ne soit nullement compensé par une politique préventive efficace. Il est inquiet que le commissaire à l'étude et à la prévention des risques naturels majeurs rende compte du plan adopté en Conseil des Ministres le 12 janvier 1983 en expliquant qu'il s'agit de « redéployer les moyens de l'Etat au moyen de la prévention » ; il est inquiet lorsque ce même commissaire estime « nécessaire que les travaux de prévision ne soient pas payés et réalisés par Paris, mais décidés et payés partiellement par les collectivités locales ». Que signifie ce redéploiement ? S'agit-il d'un abandon ou d'un transfert ? Votre commission des lois aimerait recevoir tous apaisements à cet égard. Elle conçoit fort bien que le gouvernement veuille inaugurer une nouvelle politique. Mais elle estime de son devoir de faire deux réflexions :

— il serait extrêmement dangereux de sacrifier la politique de lutte, dont l'efficacité est démontrée mais semble trouver sa limite dans le déclenchement simultané d'un grand nombre de feux, à une politique sans doute nécessaire mais qui ne sera efficace qu'à long terme ;

— il est donc indispensable que l'engagement d'une politique systématique de débroussaillage n'altère en rien l'effort budgétaire consenti en faveur de la lutte. Certes, mener de front les deux suppose un accroissement des crédits. C'est le prix de la cohérence. Le gouvernement doit se donner les moyens de sa politique.

\*  
\* \*

### III. — LES SAPEURS—POMPIERS

#### 1. — Les effectifs

a) Les effectifs globaux des sapeurs-pompiers, professionnels, volontaires et militaires, étaient les suivants au 1<sup>er</sup> janvier 1983 :

**sapeurs-pompiers professionnels :**

— officiers .....	1 556
— sous-officiers .....	4 320
— gradés et sapeurs .....	11 706
Total .....	17 582

**sapeurs pompiers volontaires :**

— officiers .....	12 509
— sous-officiers .....	25 663
— gradés et sapeurs .....	168 246
Total .....	206 418

**sapeurs pompiers militaires :**

— brigade des sapeurs pompiers de Paris .....	7 427
(+ unités spécialisées et détachées)	
— U.I.S.C. n° 1 .....	462
— U.I.S.C. n° 7 .....	498
— brigade des marins pompiers de Marseille .....	1 404
Total .....	9 791
— Total général .....	233 791

b) L'évolution du 1<sup>er</sup> janvier 1982 au 1<sup>er</sup> janvier 1983 est donc la suivante :

— progression totale : 1 777 hommes ;



— dont 36 officiers, 347 sous-officiers et 464 gradés ou sapeurs professionnels ;

— environ la moitié de la progression globale (933 hommes) est imputable aux sapeurs-pompiers militaires ;

— fort curieusement en revanche, le nombre des sapeurs-pompiers volontaires est identique, à l'unité près, à ce qu'il était un an auparavant...

c) Sur une plus longue période, l'évolution la plus notable est le nombre croissant de sapeurs-pompiers professionnels : de 1970 à 1983, en effet, leur nombre a presque triplé, passant de 6 370 sapeurs, sous-officiers et officiers au 1<sup>er</sup> octobre 1970 à un effectif global de 17 582 hommes au 1<sup>er</sup> janvier 1983. Durant la même période, le nombre des sapeurs-pompiers volontaires est demeuré à peu près stable autour de 205 000 hommes.

d) Les taux d'encadrement sont très différents selon qu'il s'agit des sapeurs-pompiers professionnels ou volontaires : dans le premier cas, 5 876 officiers et sous-officiers encadrent 11 706 gradés et sapeurs tandis que dans le second, 8 011 officiers encadrent 168 246 gradés ou sapeurs-pompiers volontaires.

## 2. — La formation

a) Les mesures les plus notables en matière de formation concernent la mise en place d'un corps professionnel permanent à l'École Nationale Supérieure de Sapeurs-Pompiers de Nainville-les-Roches. La régression des crédits consacrés aux investissements de l'Etat en faveur des services de protection contre l'incendie (chapitre 57-30 art. 30) ne devrait théoriquement pas concerner l'école de Nainville-les-Roches dont la capacité d'hébergement sera augmentée et les installations sportives construites. Ainsi sera-t-elle mieux à même d'assurer la formation initiale des officiers volontaires — qui devrait être développée — et de recevoir des stagiaires étrangers, notamment ceux originaires de pays d'Afrique francophones et principalement du Maghreb. Depuis 1979, année de sa mise en fonctionnement, l'école nationale de Nainville a ainsi formé 936 officiers et devrait en former 200 nouveaux en 1984.

b) Il est évidemment regrettable en revanche — ainsi que le constate M. Marcel Vidal dans le rapport rédigé à la demande de M. le Pre-

**mier Ministre — que les crédits affectés aux écoles départementales et aux écoles régionales soient bloqués depuis deux ans au même niveau.**

Les 25 écoles départementales qui assurent la formation des hommes du rang, les quatre écoles interrégionales de Bordeaux, Metz, Lyon et Rennes qui perfectionnent la formation des sous-officiers sont ainsi contraintes d'assumer leur mission dans des conditions de précarité, que l'absence de toute définition d'une politique globale et cohérente de formation accentue encore.

### **3. — Problèmes statutaires et sociaux**

**a) Il est prévu (chapitre 46-92) une augmentation de deux millions de francs des crédits destinés aux pensions, prestations et indemnités versées aux sapeurs-pompiers victimes d'accidents. Cette augmentation — modeste puisqu'elle est de 5,60 % et donc conforme à l'évolution « attendue » des prix — porte le montant total de ce chapitre budgétaire à 35 304 000 F.**

Le Ministère de la Solidarité nationale et le Ministère de l'Intérieur et de la Décentralisation étudient actuellement et conjointement un projet de décret tendant à améliorer la protection sociale des sapeurs-pompiers volontaires victimes d'un accident en service commandé. Actuellement, les dépenses entraînées par la réparation du préjudice subi par les volontaires ainsi que les primes de la police d'assurance les garantissant sont à la charge des communes. La Commission des Lois serait donc très désireuse d'être informée des caractères essentiels du prochain décret.

**b) L'allocation de vétérance, susceptible d'être accordée aux anciens sapeurs-pompiers volontaires a été portée, par arrêté interministériel du 8 décembre 1982, de 1 280 à 1 382 francs. Cette allocation, qui revêt le caractère d'une gratification purement facultative dont le versement est laissé à la libre appréciation des collectivités locales concernées, est exonérée de l'impôt sur le revenu des personnes physiques dans la limite de 1 000 F.**

**c) L'absence de toute mesure sociale nouvelle en faveur des sapeurs-pompiers rend d'autant plus urgent le règlement du problème posé par le montant de la pension de reversion du sapeur-pompier décédé en service commandé. Il n'est tout simplement pas acceptable.**

que le taux reste fixé à 50 % alors même que la loi de finances rectificative pour 1982 a permis de verser aux veuves des policiers, gendarmes et démineurs décédés en opération des pensions calculées au taux de 100 %. S'il est exact que la situation des finances publiques ne permet aucune « avancée sociale », il n'en reste pas moins vrai que l'alignement des taux de pension de réversion doit être considéré comme une mesure prioritaire. Cet alignement pourrait d'ailleurs être progressif et réalisé en trois phases. L'essentiel est de témoigner aux familles de ceux qui ont fait le sacrifice de leur vie en faveur de leurs concitoyens que la communauté nationale ne les oublie pas.

d) Une recommandation émise par M. le Commissaire à l'étude et à la prévention des risques naturels majeurs et figurant à la page 50 du rapport remis le 19 mai 1983 à M. le Président de la République a créé une équivoque vite dissipée. Selon M. Haroun Tazieff, en effet, il est absolument indispensable d'uniformiser les statuts des sapeurs-pompiers professionnels et des sapeurs-pompiers volontaires. Le Ministre de l'Intérieur et de la Décentralisation auquel votre rapporteur a transmis cette recommandation, a confirmé qu'elle « ne peut être mise en œuvre en raison d'une différence fondamentale qui justifie à elle seule un statut différent des ces personnels. En effet, les sapeurs-pompiers professionnels sont des fonctionnaires assujettis aux dispositions générales de la Fonction publique, tandis que les sapeurs-pompiers non professionnels, à la suite d'un engagement quinquennal volontaire, ne sont que des agents bénévoles du service public qui exercent leurs activités de sapeur-pompier à titre accessoire de leur profession et sont rémunérés par des vacations horaires sur service rendu. »

#### IV. — LES SUBVENTIONS AUX COLLECTIVITÉS LOCALES

Il importe — avant de retracer l'évolution des crédits permettant d'apprécier l'aide que l'Etat, sous diverses formes, apporte aux collectivités locales — de mentionner deux innovations dans la présentation des crédits :

— la prise en compte par le budget du ministère de l'Intérieur à partir de l'année 1984 de la participation de l'Etat aux dépenses de fonctionnement du bataillon des marins-pompiers de Marseille, qui figurait jusqu'alors parmi les crédits du ministère de la Défense ;

— la passation en dotation globale d'équipement d'une partie des crédits inscrits au titre VI (subventions d'investissement accordées par l'Etat) qui « expliquerait » la diminution sensible des autorisations de programme figurant au chapitre 67-50 (sapeurs-pompiers, installations immobilières). La Commission des Lois aimerait avoir des précisions — et tout particulièrement des précisions chiffrées — sur le montant des crédits « passés en DGE » afin que cette explication soit parfaitement claire.

Objet de la participation de l'Etat	Imputation budgétaire	1982	1983	1984
Bataillon des sapeurs-pompiers de Marseille (1 404 pompiers)	Ministère de la Défense jusqu'en 1983 Chapitre 41 31 Budget de l'Intérieur à compter de 1984	(1) 20 800 000	23 800 000 (+ 12,5 %)	25 400 000 (+ 6,30 %)
Brigade des sapeurs pompiers de Paris (fonctionnement) (7 427 hommes)	Chapitre 36-51	359 537 248	436 870 930 (+ 17,7 %)	451 783 430 (+ 3,45 %)
Subventions aux collectivités locales				
— fonctionnement	Chapitre 41-31		43 333 731	44 633 743 (+ 2,30 %)
— équipements immobiliers	Chapitre 67-50		AP CP 20 MF 12 MF	AP CP 13 MF 11,4 MF (- 35 %) (- 5 %)

(1) pour les années antérieures à 1982, cette participation s'élevait à :

7 200 000 F en 1979

7 200 000 F en 1980

22 356 150 F en 1981.

## B. — LES GRANDES TENDANCES

1. — La prépondérance de la brigade des sapeurs-pompiers de Paris s'explique évidemment par le caractère tout à fait particulier de la lutte contre l'incendie dans une agglomération urbaine d'une exceptionnelle densité.

Depuis 1979, la participation de l'Etat s'établit à :

— 37,5 % pour la Ville de Paris (contre 75 % auparavant) ;

— 75 % pour les départements de la petite couronne (Hauts-de-Seine, Seine-Saint-Denis, Val-de-Marne) .

2. — Les crédits prévus pour l'année 1984, et compte tenu d'une « hausse officielle attendue » des prix de 5 %, ne permettront une amélioration des conditions de fonctionnement que du seul bataillon des marins-pompiers de Marseille. Encore cette amélioration est-elle proche de la stagnation puisqu'en francs constants elle ne serait, selon les hypothèses de départ, que de 1,30 %... Mieux vaudrait donc parler d'une simple présomption de non régression...

3. — La régression est en revanche inscrite dans les chiffres concernant la brigade des sapeurs-pompiers de Paris dont les crédits globaux n'augmentent que de 3,30 %. Inférieure à la simple hausse officielle des prix, cette progression de 15 MF est destinée à « faire bénéficier la BSPP de la **consolidation** de 400 emplois en année pleine », c'est-à-dire du maintien de la situation actuelle. Elle l'est davantage encore dans ceux relatifs à l'ensemble des communes autres que celles relevant de la BSPP ou du BMPM : les subventions de fonctionnement ne progressent que de 2,9 %, les subventions d'investissement régressent de 5 % en ce qui concerne les crédits de paiement et de 35 % pour les autorisations de programme...

## V. — LA DÉFENSE CIVILE

### A. — L'APPRÉHENSION BUDGÉTAIRE DE LA DÉFENSE CIVILE EST MALAISÉE

Elle nécessite, pour en obtenir une vue exacte, de recourir à plusieurs notions.

1. — le Ministère de l'Intérieur et de la Décentralisation dispose tout d'abord de **crédits propres** directement affectés à la Défense civile, figurant sur différents chapitres budgétaires, et dont l'évolution de 1982 à 1984 est la suivante.

#### CRÉDITS CIVILS DE DÉFENSE DU MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR ET DE LA DÉCENTRALISATION SÉCURITÉ CIVILE

(F courants)

Action	1982			1983			1984		
	Chap.	Art.	Montant	Chap.	Art.	Montant	Chap.	Art.	Montant
<b>Alerte et contrôle de la radioactivité</b>									
Rembours. des soldes et indm. militaires .....	31-30	70	238 538	31-30	70	275 701	31-30	70	294 886
Matériel, énergie, formation .....	34-32	10.20.60	2 856 966	34-32	10.20.60	2 856 966	34-32	10.20.60	2 942 563
Frais de déplacement .....	34-90	41	32 000	34-90	41	32 000	34-90	41	32 960
Travaux d'entretien immobilier .....	--	--	--	35-91	30	16 000	35-91	30	16 480
<b>Total .....</b>			<b>3 127 504</b>			<b>3 180 667</b>			<b>3 286 889</b>
<b>Mise à l'abri des populations</b>									
Rémunération des vacataires .....	31-98	50	501 474	31-98	50	542 465	31-98	50	542 465
Etudes générales .....	34-98	30	651 680	34-98	30	651 680	34-98	30	11 104
<b>Total .....</b>			<b>1 153 154</b>			<b>1 194 145</b>			<b>553 569</b>

**CRÉDITS CIVILS DE DÉFENSE DU MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR ET DE LA DÉCENTRALISATION**

**SÉCURITÉ CIVILE**

(F courants)

Action	1982			1983			1984		
	Chap.	Art.	Montant	Chap.	Art.	Montant	Chap.	Art.	Montant
<b>Organisation des secours</b>									
Particip. dépenses sap. pompiers Paris	36-51	30		36-51	30	9 512 918	36-51	30	9 512 918
Rembourst. soldes et indem. militaires	31-30	70		31-30	70	15 765 090	31-30	70	16 862 212
Indemnités et allocations diverses	31-31	10		31-31	10	63 252	31-31	10	63 252
Matériel, énergie, formation	34-32	10.20.60		34-32	10.20.60	15 981 138	34-32	10.20.60	16 634 435
Frais de déplacement	34-90	41	43 749 728	34-90	41	1 080 000	34-90	41	1 112 400
Loyers	34-91	40		34-91	40	477 984	34-91	40	507 619
Matériel et entretien matériel de transport	34-92	20		34-92	20	3 300 000	34-92	20	3 399 000
Travaux d'entretien immobilier	35-91	30		35-91	30	700 000	35-91	30	721 000
<b>Total</b>			<b>43 749 728</b>			<b>46 880 382</b>			<b>48 812 836</b>
<b>Lutte contre le terrorisme nucléaire, déminage</b>									
Matériels				34-32	10.20	443 700	34-32	10.20	457 011
Frais de déplacement				34-90	41	2 100 000	34-90	41	2 163 000
Achat et entretien matériel de transport				34-92	20	520 000	34-92	20	535 600
Travaux d'entretien immobilier				35-91	30	384 000	35-91	30	395 520
Equipement (investissement)				57-30	10	210 000			
<b>Total</b>						<b>3 657 700</b>			<b>3 551 131</b>
<b>Total général</b>			<b>48 030 386</b>			<b>54 912 894</b>			<b>56 204 425</b>

Trois constatations sont donc nettes :

— de 1983 à 1984 les crédits civils de défense du Ministère de l'Intérieur et de la Décentralisation n'augmentent que de 2,35 %, c'est-à-dire deux fois moins que la seule hausse officielle attendue des prix : la régression en francs réels est évidente ;

— le maintien des crédits en valeur nominale n'est d'ailleurs que la conséquence d'indispensables ajustements de salaires, rémunérations en frais accessoires divers ainsi que des dépenses d'entretien ;

— elle masque la diminution de moitié des crédits consacrés à la mise à l'abri des populations qui, après avoir stagné de 1982 à 1983 régresseront donc en 1984 de 1 194 145 F à 553 569 F.

2. — le Programme civil de Défense est quant à lui financé par des crédits figurant dans le fascicule budgétaire du Secrétariat général de la Défense nationale ainsi que dans le fascicule budgétaire du Ministère de la Défense. Il s'agit non pas, à proprement parler, de crédits de réalisation mais de crédits destinés à accompagner certaines opérations ou à inciter à leur lancement. S'il ne finance donc pas la totalité d'une opération, le Programme civil de Défense n'en exprime pas moins et de façon très claire le rang tenu par la Défense civile dans la hiérarchie des préoccupations gouvernementales. Or, tant les autorisations de programme que les crédits de paiement retraçant le Programme civil de Défense sont en baisse — en valeur absolue — en 1984 :

**PROGRAMME CIVIL DE DÉFENSE**

	Autorisations de programme			Crédits de paiement		
	1983	1984	1984/1983	1983	1984	1984/1983
Crédits inscrits au sein du fascicule du ministère de la Défense .....	72 000 000	72 000 000	»	81 500 000	81 500 000	»
Crédits inscrits au sein du fascicule du S.G.D.N. ...	26 325 000	21 834 000	— 17,05	24 010 000	20 808 000	— 13,33
Total .....	98 325 000	93 834 000	— 4,56	105 510 000	102 308 000	— 3,03

Si l'on analyse l'évolution des crédits de façon thématique d'importantes variations sont perceptibles :

(En milliers de francs)

	1983	1984	1984/1983
Continuité de l'action gouvernementale .....	31 863	31 830	— 0,10
Protection des populations .....	64 094	56 090	— 12,48
Action économique de défense .....	2 368	5 914	+ 149,7
Total .....	98 325	93 834	— 4,56

3. — Depuis la loi de finances pour 1981, les crédits de toute nature qui concourent à la défense de la nation — à l'exception notable des crédits du Ministère de la Défense — sont récapitulés en annexe du fascicule budgétaire du Secrétariat général de la Défense nationale. Il s'agit de l'application de l'article 95 de la loi n° 80-30 du 18 janvier 1980 portant loi de finances pour 1980. Ces crédits — qui mesurent l'effort civil de défense de la nation — avoisinent pour l'année 1984 trois milliards et demi de francs en crédits de paiement au lieu de deux milliards en 1983...



Mais, cette évolution doit faire l'objet de commentaires prudents, la qualification en catégorie « effort civil de défense » étant parfois sujete à controverses : ainsi les crédits affectés par le Ministère des Postes et télécommunications à l'effort civil de défense pour un montant de 1 637 000 000 F concernent en fait l'équipement de services de télécommunications en système numérique et la mise en place des câbles à fibre optique que l'évolution des techniques impose. Il n'en est pas moins évident qu'il contribuent à accroître la fiabilité des réseaux, préparent la poursuite des programmes de protection à l'égard des effets de l'impulsion électro-magnétique, contribuant ainsi de façon indiscutable à l'effort de défense civile... Comment ne pas remarquer pourtant que les crédits de paiement du Ministère des P et T figurant dans cet état récapitulatif atteignaient l'an dernier 260 millions de francs et que leur progression explique — à elle seule — celle de l'ensemble des crédits de paiement regroupés en application de l'article 95 de la loi du 18 janvier 1980 ?

Le Ministère de l'Intérieur et de la Décentralisation contribue pour 1,12 milliard à l'effort civil de défense, dont 912,7 millions au titre des rémunérations et charges sociales des 7 960 agents affectés à des tâches de défense. Les dépenses de matériel de la sécurité civile concernant l'alerte, le contrôle radio-activité et des risques biologiques, l'instruction des réserve, les unités du corps de défense et l'entretien des masques à gaz diminuent de 19,64 %, passant de 69 à 53 millions de francs. Seules, les dépenses d'équipement progressent de façon sensible, passant de 2,5 à 21 millions de francs, au bénéfice notamment des équipements des transmissions : il faut néanmoins constater la modicité de la base de départ...

## B. — DES STRUCTURES ADMINISTRATIVES COMPLEXES ET THÉORIQUES

### 1. — L'échelon central : responsabilité ou coordination

Les responsabilités du Ministre de l'Intérieur et de la Décentralisation comportent, aux termes de l'article 17 de l'ordonnance n° 59-147 du 7 janvier 1959 la préparation, la coordination et le contrôle de l'exécution des mesures de défense civile incombant aux divers départements ministériels.

Le Ministre est assisté d'un Haut fonctionnaire de défense qui, pour l'exécution de sa mission a autorité sur l'ensemble des directions et des services du Ministère et qui est chargé d'assurer une liaison permanente avec le Secrétaire général de la Défense nationale, les chefs d'Etats-Majors, l'Inspection de Défense des départements principalement concernés par la défense civile : Agriculture, Economie, Industrie, Santé, Télécommunications, Transports, Urbanisme, ainsi qu'avec les Commissaires de la République. Il dispose, à cet effet, de la sous-direction de la défense civile et des affaires militaires du Ministère de l'Intérieur et de la Décentralisation, structure légère comprenant une trentaine de fonctionnaires de grande qualité.

## 2. — Echelon local et décentralisation

Pour tenir compte de la décentralisation et conserver à l'Etat la plénitude de ses moyens dans le domaine de la défense au regard des droits et libertés reconnus aux communes, départements et régions, il appartenait de veiller à ce que la loi rappelle que les collectivités locales exercent leurs compétences propres dans le respect des sujétions de la Défense nationale. Tel a été le rôle de l'article 26 de la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 sur la répartition des compétences et du décret n° 83-321 du 20 avril 1983 relatif aux pouvoirs des Commissaires de la République en matière de défense non militaire.

En application de ce décret, les questions de défense sont traitées à trois échelons différents :

— auprès du Commissaire de la République du département, est créé un bureau interministériel de défense le mettant en mesure d'animer, de coordonner et de contrôler l'action des services extérieurs des administrations civiles dans le département ;

— l'échelon régional est doté d'un bureau interministériel régional de défense placé auprès du Commissaire de la République de région :

— les commissaires de République de zone président, enfin, chacun en ce qui le concerne, un comité de défense de zone qui comprend les généraux commandant la région militaire et la région aérienne ; l'amiral préfet maritime s'il y a lieu ; le général de gendarmerie ; le contrôleur général de la police nationale compétent ; l'inspecteur général des finances de la zone ; les Commissaires de la République des régions et des départements de la zone et les généraux commandant les

divisions militaires. Chaque Commissaire de la République de zone dispose d'un secrétariat général de zone de défense placé sous l'autorité d'un préfet ou d'un sous-préfet.

Malgré une directive n° 1 250 en date du 23 novembre 1979 de M. le Premier Ministre, prescrivant au Ministre de l'Intérieur et aux ministres concernés de renforcer le nombre et la qualité des bureaux de défense des préfectures, il apparaît que le schéma théorique d'organisation de la défense non militaire est loin d'avoir été réalisé.

Le rapporteur pour avis de la Commission de la Défense nationale et des forces armées de l'Assemblée nationale apporte d'intéressantes précisions à ce sujet. « A l'heure actuelle » écrit-il le 6 octobre 1983, « seuls 45 départements ont mis en place des cellules de base de défense. En outre, la nouvelle répartition des compétences entre l'Etat et les collectivités locales entraîne une redistribution des postes et des personnels au sein de laquelle les préoccupations du programme civil de défense semblent fréquemment perdues de vue. » Il conclut malheureusement ce constat de carence en suggérant d'« envisager de faire appel de manière plus importante au financement des régions et des départements, sinon les cellules départementales ne seront pas mises en place et l'on risquerait, en cas de nécessité, de ne pouvoir faire face aux besoins ».

### 3. — La stagnation des Unités d'instruction de la Sécurité civile

Dans le cadre de la politique nationale de Défense civile, le principe de la création d'une unité d'instruction de Sécurité civile (U.I.S.C.) par zone de défense a été admis dès 1968.

Formations militaires mises pour emploi à la disposition du Ministre de l'Intérieur pour l'exécution de tâches civiles de sécurité, leur vocation est double :

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

— d'autre part, elles participent activement en toutes circonstances aux missions traditionnelles de la sécurité civile telles que les incendies, les inondations, les tempêtes de neige, les tremblements de terre, les grands accidents routiers, ferroviaires ou aériens, enfin les pollutions de toutes natures, notamment les pollutions marines nécessitant ou non la mise en œuvre du plan ORSEC ou de ses plans dérivés.

Ces formations peuvent être mises en œuvre, sur ordre de la Direction de la sécurité civile dans des délais très brefs après le déclenchement de l'alerte, entre 15 minutes et 4 heures, en fonction de l'importance du détachement et de la nature de l'événement.

Deux unités seulement ont été mises sur pied :

— l'U.I.S.C. 1, créée en février 1978, dépend administrativement de la Brigade de sapeurs-pompiers de Paris ; elle est stationnée à Nogent-le-Rotrou (Eure-et-Loir) et comprend actuellement 462 personnes ;

— l'U.I.S.C., créée en juillet 1974, est cantonnée à Brignoles (Var) et comprend 493 personnes.

Chacune de ces unités d'instruction est articulée en trois compagnies :

- une compagnie de commandement et de soutien ;
- une compagnie mixte d'intervention ;
- une compagnie d'instruction.

Le coût annuel pour le fonctionnement, l'entretien et le renouvellement des matériels ainsi que le maintien en état des installations s'est élevé en 1983 à 47 millions de francs et bénéficiera en 1984 de 49,1 millions soit une augmentation de 4,50 %. Trois millions et demi de francs seront consacrés à l'aménagement de la caserne de Sully à Nogent-le-Rotrou en 1984.

Premiers éléments du corps de défense de la protection civile, les U.I.S.C. ne se sont pas seulement illustrées par leur grande efficacité dans la lutte contre les incendies de forêt les plus spectaculaires. Certains de leurs personnels sont parfois, en raison de leur grande technicité, appelés en renfort par certains pays étrangers. Furent ainsi envoyés :

— en mai 1976, lors du tremblement de terre du Frioul en Italie, un détachement de la Brigade de Sapeurs-pompiers de Paris (effectif : 64 — 6 tonnes de matériel de sauvetage-déblaiement, déplacement par voie aérienne), une colonne de secours de l'Unité d'Instruction de la Sécurité civile n° 7 de Brignoles (effectif : 120 hommes — 24 véhicules) ;

— en octobre 1980, lors du tremblement de terre d'El Asnam en Algérie, un détachement de la Brigade de Sapeurs-pompiers de Paris (effectif : 40) ainsi qu'un détachement de l'U.I.S.C./7 de Brignoles (effectif : 49) ;

— en novembre 1980, lors du séisme qui a touché la région de Naples en Italie ;

• un premier détachement aérotransporté de 87 hommes comprenant des éléments de l'U.I.S.C./7, du Bataillon de Marins-Pompiers de Marseille et de la 27<sup>e</sup> Division Alpine (équipes cynophiles) ;

— un deuxième détachement de l'U.I.S.C./7 (effectif : 74) ainsi qu'une équipe de C.R.S. (équipes cynophiles) ;

— en octobre 1983, à Beyrouth, un détachement léger aérotransporté de détection de 14 hommes et deux chiens, pour aider au sauvetage des parachutistes français ensevelis sous les décombres de leurs casernements à la suite d'un attentat.

Votre rapporteur a donc interrogé M. le Ministre de l'Intérieur et de la Décentralisation sur le développement du Corps de défense de la protection civile. Il lui a été répondu que si le principe de la création d'une U.I.S.C. par zone de défense n'était pas remis en cause, la priorité était cependant conférée à la mise à niveau des deux unités d'instruction existantes au tableau d'effectif et de dotation de 616 hommes, ce qui leur permettrait de mettre sur pied en même temps deux colonnes de secours, l'une spécialisée contre les risques majeurs, l'autre contre les risques classiques inhérents surtout au temps de guerre et aux grandes catastrophes (lutte contre les grands incendies, dépollution N.B.C., transports de blessés, sauvetage et déblaiement). Cette priorité a été en effet inscrite au IX<sup>e</sup> Plan (action n° 1 du sous-programme n° 4 du programme prioritaire d'exécution n° 12 intitulé « Améliorer la justice et la sécurité »).

## C. — LA PROTECTION DES POPULATIONS

En décidant d'étudier de façon particulière les problèmes posés par la protection des populations en cas de conflit déclaré ou de tension internationale vive, la Commission des Lois ne cède pas au désir de renouveler ses thèmes d'examen. Il lui apparaît en effet que les données du problème ont considérablement évolué depuis peu, évolution qui rend nécessaires la présentation d'un bilan des actions menées en faveur des populations et la définition d'un plan cohérent et volontaire, à la hauteur des intentions déclarées.

### 1. — L'évolution des données

#### a). — *Dissuasion et abris : antinomie ou complémentarité ?*

Il est fréquemment avancé qu'une politique d'abris systématique des populations affaiblit la crédibilité de la force nucléaire de dis-

suation puisqu'elle postule que celle-ci a échoué à dissuader l'adversaire. Il est donc non seulement inutile mais même dangereux de construire des abris et l'ennemi potentiel doit trouver dans la « vulnérabilité » des populations françaises la conviction qu'elles ne peuvent se protéger qu'en utilisant la force de dissuasion. En maintenant l'incertitude sur le seuil de tension considéré comme intolérable, la stratégie de la dissuasion permet non seulement de préserver un équilibre mais aussi de contraindre à une logique de négociation et de détente au lieu et place d'une logique de la tension.

Aussi fondée soit-elle, cette conception n'est pas exempte de considérations d'un tout autre ordre : les contraintes budgétaires ne permettant pas de doter la France à la fois d'une force de dissuasion efficace et d'une protection réelle, il a bien fallu, selon l'expression du Général Billotte, « forger la lame avant de fondre le bouclier ». Cette politique ne recueillait d'ailleurs pas, lorsqu'elle fut lancée, l'approbation qu'elle connaît aujourd'hui, approbation susceptible de fonder une véritable union nationale autour de l'idée d'une réelle défense civile. A l'époque la constitution de la force nucléaire stratégique française était fortement contestée par une partie non négligeable de l'opinion. Toute mesure de protection aurait fourni des arguments aux contradicteurs d'alors, tandis qu'il y a là aujourd'hui une chance de créer, au delà des clivages partisans, un consentement national sur une option fondamentale pour l'avenir de la Nation.

La lame étant forgée, il faut penser à fondre le bouclier dont l'existence renforcera l'efficacité de l'épée. « L'ennemi ne pourra pas croire un instant à l'inhibition théorique des responsables militaires et politiques français au moment d'appuyer sur le bouton rouge des représailles, dès lors que quelques millions de Français suffisamment abrités auront des chances de s'en tirer. La Défense Civile a un effet fantastique de renforcement de la crédibilité de Défense Nationale. » Elle accroît de façon sensible les possibilités de réaction graduées du Chef de l'Etat. C'est la thèse qu'exposaient avec force au printemps 1980 MM. Bonnefous et Marcellin dans le rapport d'information consacré à la protection de la population civile française en temps de crise : « la défense civile est le complément de la dissuasion. Partie intégrante de la défense nationale globalement envisagée, elle est plus encore une condition nécessaire de la crédibilité de la dissuasion ». Ils évoquaient notamment l'hypothèse « d'une population qui, se sentant dépourvue de protection, serait psychologiquement vulnérable à l'action d'agents subvertifs capables de provoquer et de contrôler des mouvements de foule en vue d'empêcher le responsable de faire jouer la stratégie de la dissuasion ». L'évolution des données techniques et stratégiques accroît l'intérêt de cette réflexion.

b). — *Les nouvelles données techniques et stratégiques*

Une formule volontairement provocante aide à percevoir l'évolution des données : l'hypothèse de la vitrification totale du territoire le cède à l'hypothèse d'une destruction limitée et liée à des actions terroristes, génératrices de panique.

**La précision accrue des missiles** permet une sélection des objectifs. Il est aujourd'hui possible de diriger à plusieurs milliers de kilomètres des missiles dont « l'erreur » au point d'impact n'est pas supérieur à 300 mètres. Les charges peuvent être par conséquent diminuées puisque la cible est directement atteinte. L'erreur la plus grave consisterait à conclure de cette amélioration technique à la diminution des risques. Car, si l'objectif de l'ennemi reste la conquête du pays, il a tout intérêt à en préserver les capacités productrices sans porter un intérêt particulier à la protection des populations.

**La menace bactériologique et chimique** prend ici toute son importance. La presse se fait régulièrement l'écho des expérimentations poursuivies en Afghanistan par les troupes d'occupation. Certains spécialistes estiment qu'environ un tiers des ogive soviétiques sont chargées de produits bactériologiques ou chimiques. L'emploi de ces armes serait d'autant plus efficace que leur diffusion est discrète — à partir de chalutiers longeant la côte et en profitant des vents par exemple — et propice à la panique.

**L'impulsion électro-magnétique** est une menace que MM. Bonnefous et Marcellin exposaient dans leur rapport précité et dont les effets sont particulièrement graves. On peut l'expliquer de façon très schématique en rappelant qu'une explosion nucléaire à haute altitude crée une sur-tension qui détruit les mémoires électroniques des réseaux de télécommunication. Ce phénomène, que les Américains auraient découvert à la suite d'une explosion dès 1962 et que la France étudie de façon très sérieuse et très concrète depuis plusieurs années modifie certaines données :

— plus l'explosion est élevée, plus ses conséquences couvrent une superficie étendue et plus elle est indétectable autrement que par ses effets ;

— le problème de la « signature » du responsable de l'explosion, c'est-à-dire de son identification, se pose donc en termes particulièrement aigus ;

— plus un pays est moderne, plus il est dépendant de réseaux de transmission informatiques et électroniques véhiculant les données et les décisions ; plus il est vulnérable par conséquent aux effets destructeurs de l'impulsion électro-magnétique ;

— en revanche, moins un pays est techniquement avancé, moins il est vulnérable à ces effets. Le rapporteur pour avis des crédits du S.G.D.N. de la Commission de la Défense Nationale de l'Assemblée souligne que « le retard économique et technologique des pays du Tiers-Monde deviendrait alors paradoxalement un avantage et une garantie de survie pour la population. »

**L'installation en Europe de l'Ouest des fusées Pershing en riposte à l'installation des fusées S.S. 20 soviétiques a sur la politique que la France doit mener en matière de défense civile des conséquences d'autant plus directes que le Gouvernement français se déclare favorable à ce déploiement sur le sol de nos alliés. Il n'est pas inutile à ce sujet de savoir qu'une explosion nucléaire de 15 mégatonnes au-dessus de Londres est susceptible de contaminer une zone qui, délimitée sous forme de cigare, atteindrait et même dépasserait la région parisienne. Pour une explosion de 10 mégatonnes à la surface du sol, les retombées peuvent contaminer des territoires jusqu'à une distance de 500 à 600 kms du point de l'explosion. On ne saurait mieux mesurer la solidarité qu'implique la prise de position favorable au déploiement des fusées pershing ni l'utilité d'une politique d'abritement des populations. La cohérence des choix gouvernementaux l'impose.**

Or, votre Rapporteur tient à exprimer de façon particulièrement solennelle l'inquiétude qu'il ressent à cet égard au vu de la politique gouvernementale. Il relevait l'an dernier dans son rapport une évolution regrettable des ambitions du Gouvernement qui passait d'une politique visant à « amoindrir considérablement les pertes en cas d'attaque nucléaire » grâce à des « mesures préventives et curatives » à une simple politique d'information, information jugée d'ailleurs « délicate et dont il reste encore à mettre au point les modalités ». Le Gouvernement estimait donc suffisant « d'accroître de manière régulière et significative les moyens de la sécurité civile du temps de paix » : les chapitres précédents démontrent éloquemment que même cet objectif restreint ne sera pas atteint. Votre Rapporteur ne peut donc que déplorer l'abandon de toute politique réelle de défense civile : ni renforcement des moyens de la sécurité civile du temps de paix ; ni politique d'information ; ni politique d'abritement. Ne lui a-t-il pas été d'ailleurs répondu qu' « il n'est plus nécessaire de couvrir l'ensemble du territoire d'abris atomiques coûteux ? Par contre, il est possible de



mettre en œuvre ou de renforcer un certain nombre de mesures de protection et de mesures de sécurité » telle par exemple « la reprise sur des bases plus étendues de l'inventaire des capacités d'abri existantes et l'évaluation de leurs possibilités d'utilisation et d'aménagement » ?

## 2. — Bilan des actions menées.

### a) *Le recensement des abris.*

Le recensement des abris susceptibles d'assurer une protection contre les retombées radio-actives a été prescrit par une directive du Premier Ministre du 18 mars 1964. Les huit années suivantes ont été consacrées aux études préalables à la détermination d'une méthode automatisée de recensement des abris offrant un coefficient de radiation de 40, c'est-à-dire limitant la dose de radioactivité reçue par les personnes abritées au quarantième de la dose reçue en terrain découvert. En 1978 — soit 14 ans après la Directive du Premier Ministre — une première expérimentation du recensement a eu lieu en Indre-et-Loire. Elle est étendue l'année suivante à six autres départements et ne donne probablement pas satisfaction puisqu'en 1983 le recensement est entrepris sur de nouvelles bases. Il porte désormais sur les locaux enterrés ou partiellement enterrés (grottes naturelles ; fortifications ; tunnels ; garages souterrains ; caves et sous-sols). Chaque local susceptible de servir d'abri est recensé au moyen d'un questionnaire conçu de telle sorte qu'il puisse être rempli par les occupants ou les responsables d'immeubles. A titre expérimental, l'opération doit être menée dans les départements de la Haute-Loire et de l'Ille-et-Vilaine. Le Gouvernement semble à vrai dire dubitatif quant à la politique de recensement elle-même, malgré ses déclarations, puisqu'il a décidé de n'y consacrer en 1984 que 553 569 F au lieu d'environ 1,2 millions de francs pour chacune des deux années précédentes.

Votre Rapporteur choisit délibérément de ne pas commenter ces chiffres et de s'associer à la déclaration du Haut Comité Français pour la Défense Civile qui, le 4 octobre 1983 prenait acte « avec consternation que le recensement des abris aménageables n'est toujours pas mené à bien ».

### b) *Le service de l'alerte.*

Le système téléphonique d'alerte aux risques (S.T.A.R.), polyvalent mais conçu principalement pour l'alerte aux retombées radioactives bénéficiera en 1984 de 32 millions de francs contre 36 millions de

francs en 1983. Cette diminution de crédits ne traduit aucun désengagement du Gouvernement à l'égard de ce système. Pour des motifs d'ordre industriel, la totalité des crédits affectés à ce programme en 1983 n'a pu être consommée et l'année 1984 bénéficie ainsi du report du solde des crédits 1983 à concurrence d'environ 10 millions de francs. Ce système a été installé dans le département du Gard et l'expérience — d'une durée d'environ 6 mois — a commencé dès octobre 1983.

Les ensembles de calcul pour la **prévision automatisée de retombées radioactives (SPARR)** seront installés avant la fin de l'année dans chacune des zones de défense et au Centre Interrégional de Coordination Opérationnelle de la Sécurité Civile (CIRCOSC) de Valabre. La rénovation des moyens des postes fixes de détection de la radioactivité (DUK 807) se poursuit dans les brigades de gendarmerie et les équipes mobiles de détection (sapeurs-pompiers) sont progressivement équipées de nouveaux radiamètres portatifs DOK 803.

Ce programme sera doté de crédits atteignant 4,350 millions de francs.

**L'alerte aérienne** couvre actuellement environ les deux tiers du territoire national. Les 2 millions de francs qui lui sont octroyés permettront, à parts sensiblement égales, d'acquérir des sirènes neuves et surtout la mise au point d'une sirène autonome, c'est-à-dire à l'abri des conséquences de l'impulsion électromagnétique (déclenchement par décompression de gaz par exemple).

### 3. — Données pour une politique d'abritement.

a) *La nécessité d'une information* a été fréquemment soulignée. Le Premier Ministre soulignait dans un discours prononcé à Chartres le 3 décembre 1982 qu'« il s'agit d'abord d'informer les populations. Rien n'est plus important ». Et rien n'est plus nécessaire, car ne pas informer c'est laisser le champ libre à une propagande tendant à neutraliser toute volonté de résistance par un catastrophisme ou un pacifisme également dirigés. « Si la notion de secret est essentielle et inhérente à la défense active, elle est un non-sens dans le domaine de la défense civile qui est, par définition, la chose de tous les citoyens » rappelle M. Pierre Billotte.

Une information officielle en matière de politique d'abritement serait d'autant bienvenue qu'elle correspond à une demande exprimée

de façon discrète mais déjà importante. Il apparaît urgent de ne pas permettre n'importe quoi et de définir des normes techniques précises auxquelles devraient impérativement satisfaire les constructeurs ou aménageurs d'abris. Une brochure de recommandation est d'ailleurs d'ores et déjà à la disposition des entrepreneurs intéressés dans les Préfectures et Directions départementales de l'Équipement.

b) *Disposer de matériel français* n'est certes pas un préalable absolu au lancement d'une politique d'abritement mais peut aider à faire tomber certaines préventions. Il est à cet égard satisfaisant que le SGDN puisse mettre 6 millions de francs à la disposition du Ministère de l'Urbanisme et du Logement pour compléter les installations servant à tester les matériels civils (portes blindées, filtre...) nécessaires à la construction d'abris. Votre Rapporteur tient également à souligner l'excellence de la qualité des masques de fabrication française qui leur permettent de trouver nombre d'acquéreurs à l'étranger. Environ 5 000 de ces masques seront acquis en 1984 et destinés aux équipes de secours.

c) *Distinguer les risques et hiérarchiser les besoins* est une opération indispensable. S'il est exclu de construire des abris protégeant à tout coup de l'impact, en revanche, la protection contre les effets secondaires de l'explosion est des plus efficaces. L'étanchéité protectrice des risques de contamination nucléaire, bactériologique ou chimique doit être un souci prioritaire. Les abris devraient donc être conçus pour permettre une protection durant environ trois semaines.

d) *Déterminer les coûts et les modalités de financement* est une tâche partiellement effectuée. Il est généralement admis que le surcoût est, pour les immeubles neufs, d'environ 5 % s'il s'agit d'abris anti-souffle et seulement de 3 % s'il s'agit d'abris anti-retombées. Une image exprime plaisamment ces rapports : il faut payer deux fois le prix de la moquette... Le surcoût initial, dans le cas d'ouvrages conçus dès l'origine pour l'utilisation ultérieure en abris, est de l'ordre de 2 000 à 2 500 F par place abritée selon les cas. Pour des abris collectifs de grande capacité (plusieurs centaines de places) avec locaux de séjour séparés, locaux de fonctionnement et d'isolement, local de préparation des repas, groupe électrogène, le coût moyen par place abritée peut atteindre 3 500 à 4 000 F.

Le financement par voie d'emprunt au taux bancaire d'une place d'abri d'un coût de 3 500 F conduit à une charge mensuelle de 50 F sur la base d'un emprunt à 15 % sur 15 ans...

\*  
\* \* \*

A l'issue de cet examen, et après avoir regretté la régression en valeur réelle des crédits consacrés à la Sécurité civile ainsi que l'ampleur du décalage entre les besoins et les réalisations dans le domaine de la Défense civile, votre commission des lois a décidé de donner un **avis défavorable** à l'adoption des **crédits affectés à la mission de protection civile** du budget du **ministère de l'intérieur et de la décentralisation** pour 1984.