

N° 68

SENAT

PREMIERE SESSION ORDINAIRE DE 1986-1987

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

A V I S

PRÉSENTE

au nom de la commission des affaires culturelles (1) sur le projet de loi de finances pour 1987, ADOPTE PAR L'ASSEMBLEE NATIONALE.

TOME III

ENVIRONNEMENT

Par M. Hubert MARTIN,

Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : MM. Maurice Schumann, *président*; Leon Eeckhoutte, Paul Sérauly, Edgar Faure, Michel Miroudot, *vice-présidents*; Mme Danielle Bidard Reydet, MM. Jacques Habert, Adrien Gouteyron, Pierre Vallon, *secrétaires*; MM. Hubert d'Andigné, François Autain, Paul Bénard, Jacques Bérard, Jean-Pierre Blanc, Roger Boileau, Philippe de Bourgoin, Pierre Brantus, Jacques Carat, Pierre Carous, Ernest Cartigny, Jean Delaneau, Andre Diligent, Jean Dumont, Jules Faigt, Alain Gérard, Yves Goussebaire-Dupin, Robert Guillaume, Philippe Labeyrie, Pierre Laffitte, Jean-François Le Grand, Paul Loridant, Mme Hélène Luc, MM. Marcel Lucotte, Kléber Malecot, Hubert Martin, Christian Masson, Michel Maurice-Bokanowski, Dominique Pado, Sosefo Makapé Papilio, Jacques Pelletier, Maurice Pic, Raymond Poirier, Roger Quilliot, Ivan Renat, Roland Ruet, Abel Sempe, Pierre Sicard, Pierre-Christian Taittinger, Dick Ukeiwé, Albert Vecten, Marcel Vidal.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (8^e législ.) : 363 et annexes, 395 (annexe n° 24), 400 (tome IX) et T.A. 43.
Sénat : 66 et 67 (annexe n° 23) (1986-1987).

Lois de finances - Bruit - Eau et assainissement - Environnement - Espaces verts - Incendies de forêts - Nature (protection de la) - Parcs naturels - Pollution.

SOMMAIRE

	Pages
I. - Le projet de budget de l'environnement pour 1987	4
1) Aperçu global des crédits	4
2) Les orientations prioritaires	9
II. - La protection de la forêt méditerranéenne contre le feu	16
1) Les causes des incendies	18
2) Des moyens actuels de prévention	20
3) Propositions	23
Conclusion	32

Mesdames, Messieurs,

Le budget de l'environnement pour 1987 est un **budget de transition qui participe à l'effort collectif de réduction des dépenses publiques**. Les dépenses ordinaires et les crédits de paiement y atteignent 865,65 millions de francs, les autorisations de programme 485,3 millions de francs.

Un avis budgétaire étant moins le lieu d'un examen systématique de l'ensemble des crédits que l'occasion d'approfondir quelques orientations de la politique menée, votre rapporteur a tenu, cette année, à privilégier le **problème de la prévention des incendies de forêt**.

Des feux dramatiques comme ceux de l'été dernier sur la façade méditerranéenne ne pourront indéfiniment se reproduire sans, au-delà de l'aspect esthétique, hypothéquer l'avenir écologique et économique des régions concernées.

I - LE PROJET DE BUDGET DE L'ENVIRONNEMENT POUR 1987

Le Ministère délégué à l'environnement participe à l'effort de rigueur budgétaire demandé à l'ensemble des ministères. Son budget est axé sur cinq priorités.

1) Aperçu global des crédits

. L'addition des dépenses ordinaires et des crédits de paiement fait apparaître un total de **865,65 millions de francs** qui porte les masses budgétaires du Ministère à un niveau légèrement inférieur (- 3,4 %) à celui du budget de 1986, lequel s'élevait à 875,68 millions de francs (le budget initial de 867,495 millions de francs avait été abondé de quelque 8 millions de francs à l'Assemblée Nationale).

Cette somme ne représente qu'un dixième des crédits du Ministère ; il convient d'y ajouter :

- 3,5 milliards de francs collectés par les établissements publics placés sous son autorité (agences financières de bassin, agence pour la qualité de l'air, office national de la chasse, conseil supérieur de la pêche, agence nationale pour l'élimination et la récupération des déchets).

- 6,5 milliards de francs (en autorisations de programme) affectés par les autres départements ministériels à des équipements intéressant la protection de la nature et l'environnement (sur ce total, 4,7 milliards de francs proviennent du Ministère de l'équipement, du logement, de l'aménagement du territoire et des transports).

. Les dépenses ordinaires du Ministère de l'environnement atteignent **424,252 millions de francs**, contre 399,96 millions de francs dans le budget voté pour 1986. Cette hausse sensible des crédits de fonctionnement s'explique par :

. des transferts de crédits en provenance d'autres administrations :

- 1,33 millions de francs du budget de l'équipement pour le fonctionnement des stations automatisées d'annonce des crues

- 13,8 millions de francs du budget des services du Premier Ministre pour les études et enquêtes relatives aux risques naturels majeurs.

En revanche, pour des raisons de simplification administrative, les personnels du Ministère délégué à l'environnement sont inscrits au budget du Ministère de l'équipement. Il s'agit d'une simple différence de présentation qui ne change rien à la situation de ces personnels, lesquels sont payés par l'équipement depuis l'origine.

. des mesures nouvelles, examinées plus loin, pour un total de 14 millions de francs.

Les crédits du titre IV (interventions publiques), et tout particulièrement ceux du chapitre 44-10, enregistrent une baisse de 9 % (on se reportera au tableau n° 1).

Tableau n° 1.

TITRE IV. — INTERVENTIONS PUBLIQUES

Quatrième partie. — Action économique. — Encouragements et interventions.

Chapitre	Article	Actions	Intitulés	1986	1987			Total
				Crédits votés	Mesures acquises	Services votés	Mesures nouvelles	
44-10			Protection de la nature et de l'environnement. — Subventions :					
	10	51	Qualité de l'environnement. — Développement de la participation à la protection de la nature et de l'environnement ...	15.088.671	»	15.088.671	- 2.717.734	12.370.937
	20	12	Protection de la nature	5.495.687	»	5.495.687	- 49.568	5.446.119
	31	55	Économie de l'environnement, actions de formation, de diffusion et de participation	212.500	»	212.500	- 42.500	170.000
	32	61	Organismes poursuivant une action dans le domaine de la protection de la nature et de l'environnement	1.012.000	»	1.012.000	- 202.400	809.600
	33	54	Actions en matière de recherche (nouveau)	»	»	»	+ 571.754	571.754
	40	12	Parcs naturels régionaux	8.586.888	»	8.586.888	»	8.586.888
	50	51	Qualité de l'environnement. formation, sensibilisation	4.018.043	»	4.018.043	- 803.610	3.214.433
	60	61	Actions de coopération en matière d'environnement	4.240.034	»	4.240.034	- 2.425.607	1.814.427
	70	11	Agence nationale pour la récupération et l'élimination des déchets	21.736.078	»	21.736.078	»	21.736.078
	80	11	Agence pour la qualité de l'air	10.574.070	»	10.574.070	- 2.114.814	8.459.256
	90	11	Prévention des pollutions et gestion des milieux naturels. — Autres subventions	6.647.754	»	6.647.754	+ 1.972.000	8.619.754
			Totaux	77.611.725	»	77.611.725	- 5.812.479	71.799.246

Les dépenses en capital représentent 441,4 millions de francs pour les crédits de paiement (contre 475,72 millions de francs dans le budget 1986) et 485,3 millions de francs pour les autorisations de programme (contre 413,4 millions de francs pour 1986). Le Ministère délégué à l'Environnement bénéficie d'un transfert de 107 millions de francs en autorisations de programme et de 83 millions de francs en crédits de paiement en provenance du Fonds interministériel d'aménagement du territoire (FIAT) pour des travaux de protection contre les eaux ; une mesure nouvelle de 33,4 millions de francs en autorisations de programme et de 13 millions de francs en crédits de paiement est attribuée au Fonds d'intervention pour la qualité de la vie (F.I.Q.V.).

*

* *

Votre rapporteur sait que le projet de budget de l'environnement pour 1987 - récapitulé dans les tableaux n° 2 et n° 3 - a été élaboré dans un contexte général de réduction des dépenses publiques.

Tableau n° 2

TABLEAU COMPARATIF DES MASSES BUDGÉTAIRES

(En millions de francs.)

	Budget voté 1986		Projet de budget 1987	
	A.P.	C.P.	A.P.	C.P.
<i>Dépenses ordinaires :</i>				
- Titre III	129.636 + 192 frais de personnel et matériel, loyers, informatique		153.76 + 198,7 frais de personnel et matériel, loyers, informatique	
- Titre IV	78,326		71 799.246	
Total	399,96		424,252	
<i>Dépenses en capital :</i>				
- Titre V	73.055	89.69	66,4	60,4
- Titre VI	340,345 hors F.I.A.T.	386.03	418,9	330 + 51 (seront vires en cours de gestion 1987)
Total	413,4	475,72	485,3	441,4
Total D.O. + C.P. .	875		865,65	

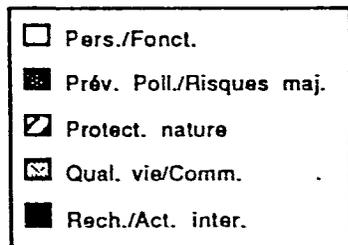
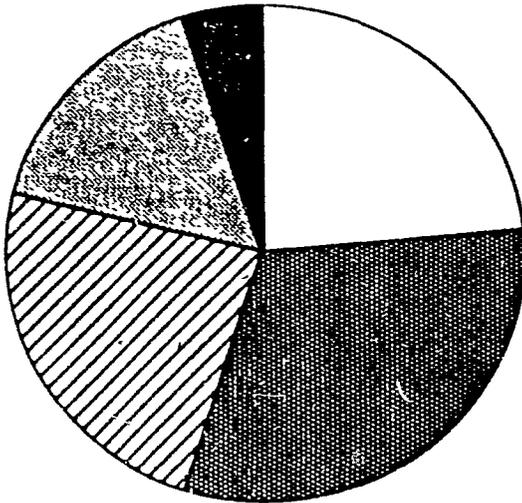
Tableau n° 3

BUDGET 1987. – ENVIRONNEMENT

	Moyens de paiement en millions de francs	Δ en pourcentage	Autorisations de programme en millions de francs
Personnel et fonctionnement	203	+ 6,4	sans objet
Prévention des pollutions – Risques majeurs (*)	276	+ 2,9	234
Protection de la nature	212	– 6	107
Qualité de la vie – Communication	136	– 18,4	99
Recherche – Action internationale	43	– 13,2	45
Total	870	– 3,4	485

(*) Dont 83 millions de francs de moyens de paiement et 107 millions de francs d'autorisations de programme transférées depuis le budget de la D.A.T.A.R.

MOYENS DE PAIEMENT



Conscient des difficultés du moment, il ne peut néanmoins que regretter la diminution - même raisonnable - des crédits consacrés à ce secteur dont il rappelle, cette année encore, qu'il revêt sur le long terme le caractère d'une indéniable priorité et qu'il mérite, à ce titre, toute l'attention des pouvoirs publics.

Aussi déplore-t-il l'amputation de crédits qu'enregistrent des actions qu'il suit traditionnellement avec un soin particulier. A titre d'exemple, il a recensé :

- une réduction de 3,5 millions de francs des dotations de subventions consacrées à la qualité de l'environnement ;

- une réduction de 656.007 francs des dotations de subventions consacrées aux organismes poursuivant des actions de coopération ou des actions dans le domaine de la protection de la nature ;

- une réduction de 549.568 francs des dotations de subventions allouées aux réserves naturelles ;

- une simple reconduction - qui équivaut, compte tenu de l'inflation, à une légère baisse - des crédits de l'Agence Nationale pour la récupération et l'élimination des déchets (ANRED), et même une baisse de 2,11 millions de francs de la subvention de fonctionnement allouée à l'Agence pour la Qualité de l'Air (subvention qui passe de plus de 10,5 millions de francs à un peu moins de 8,5 millions de francs).

- le maintien en francs courants - donc la diminution - des crédits de fonctionnement des parcs naturels régionaux et nationaux (à l'exception du parc de la Guadeloupe, en cours de création, qui bénéficie d'une mesure nouvelle de 3 millions de francs) ; une baisse de près de 10 % des crédits d'investissement en autorisations de programme des parcs nationaux (la dotation en crédits de paiement est en revanche en très légère augmentation).

- la stagnation au niveau de 1986 des moyens de fonctionnement du Conservatoire du littoral et des rivages lacustres (8.646.824 francs) et la diminution de ses crédits d'investissements : 70.438.550 F en autorisations de programme (contre 78.265.000 F en 1986) et 70 millions de francs en crédits de paiement contre 80 millions de francs l'année précédente.

2) Les orientations prioritaires

Les restrictions budgétaires ont conduit le Ministère délégué à l'environnement à concentrer ses crédits sur quelques actions privilégiées. Cinq priorités ont été dégagées :

a) La prévention des risques technologiques et naturels majeurs

La **Délégation aux risques majeurs**, créée par le décret n° 84-283 du 10 avril 1984 et placée auprès du Premier Ministre, puis du Secrétariat d'Etat chargé de la prévention des risques naturels et technologiques majeurs, a été mise, en mars 1986, à la disposition du Ministre délégué chargé de l'Environnement. Elle complète le dispositif du Ministère dont la Direction de la prévention des pollutions prend en charge les risques technologiques.

L'importance des actions de prévention en matière de risque industriel a été soulignée par des incidents dramatiques récents comme celui de Bhopal ou plus lointains comme celui de Seveso.

Les efforts engagés en ce domaine par le Ministère depuis plusieurs années seront poursuivis.

A l'initiative de M. Haroun Tazieff, alors Secrétaire d'Etat chargé de la prévention des risques naturels et technologiques majeurs, il a été procédé à l'évaluation de la sûreté globale de zones industrielles considérées comme particulièrement sensibles (car concentrant de nombreux établissements soumis à la directive "Seveso") :

- . la zone sud de Toulouse (Haute-Garonne)
- . la zone de Lillebonne-Notre Dame de Gravenchon (Seine-Maritime)
- . le "couloir de la chimie" au sud de Lyon (Rhône).

Plus récemment, une étude générale sur les risques naturels et technologiques a été lancée dans le département de l'Isère.

Des conclusions devraient être prochainement tirées de ces diverses analyses pour améliorer la sécurité des installations, préparer des plans de secours (notamment les Plans Particuliers

d'Intervention) et limiter les conséquences des accidents éventuels par des dispositions d'urbanisme adaptées.

Au plan budgétaire, les crédits du Ministère délégué à l'Environnement, programmés pour l'année 1987 en matière de prévention du risque industriel, sont de 17,15 millions de francs (dont 11,45 millions de francs en provenance de la Délégation aux risques majeurs). Une somme de 300.000 F vient s'ajouter aux crédits de 1986 qui sont reconduits. Qu'on permette à votre rapporteur de souligner l'extrême modicité de cette nouvelle dotation, au regard de l'énormité des risques encourus... ; il doute qu'elle soit de nature à traduire - contrairement à la présentation que lui en a faite le Ministère - "l'importance stratégique que revêt la connaissance améliorée des dangers liés aux installations à risques, à l'usage des substances chimiques anciennes et nouvelles et la recherche des moyens de prévention appropriés".

Il ne peut, par ailleurs, que reléver l'attitude quelque peu contradictoire des pouvoirs publics : à l'heure où la prévention des risques majeurs en général et industriels en particulier est considérée comme une priorité nationale, le nombre des **inspecteurs des installations classées** (qui dépendent désormais pour leur totalité du Ministère de l'industrie) diminue.

. **Sept risques naturels majeurs** sont suivis par la **Délégation aux risques majeurs**. Il s'agit :

- des avalanches (et fortes chutes de neige)
- du climat (et des risques liés aux extrêmes météorologiques, y compris raz-de-marée et cyclones)
- des incendies de forêt
- des inondations
- des mouvements de terrain
- des séismes
- du volcanisme

Chaque risque fait l'objet d'un traitement spécifique (connaissance en termes de géophysique, évaluation de la vulnérabilité, modes de surveillance et prévision, modalités de sauvegarde (y compris alerte lors de la montée du risque), organisation des secours, aspects compensateurs pour les victimes).

La Délégation s'efforce d'établir un schéma général de "fonction (s) de prévention", destiné à être automatisé afin de favoriser, par un accès à toutes les banques de données utiles, la pertinence et la rapidité des décisions à prendre.

Au plan des structures, la Délégation aux risques majeurs comporte :

- un échelon "gestion générale" (le Délégué et son Chef de Cabinet, le Directeur, le Secrétaire Général)

- quatre missions :

- La mission "Plan d'Exposition aux Risques" (P.E.R.). Nés de la loi du 13 juillet 1982 relative à l'indemnisation des victimes de catastrophe, les P.E.R. traduisent un effort de cartographie détaillée des zones à risque et emportent la création de servitudes d'utilité publique et la définition de modes de prévention adaptés. D'un recensement effectué en décembre 1982, il ressort que 10.000 communes environ sont exposées à des risques naturels dont 7.500 pour le risque inondation, 3.500 pour les mouvements de terrain, 1.300 pour les séismes et 360 pour les avalanches.

- La mission "Gestion des Situations de Crise", dont le rôle est d'assurer le suivi de la montée de l'événement catastrophique et ses conséquences, immédiates ou à plus long terme. En période calme, elle recherche les méthodes de préparation et d'entraînement les mieux adaptées.

- La mission "Recherche" qui est chargée de développer l'innovation dans les différents domaines traités et de développer la (ou les) fonction (s) de prévention correspondantes.

- La mission "Coopération Internationale", qui répond aux demandes d'assistance et de coopération de pays étrangers.

A côté de ces structures internes, la Délégation aux risques majeurs participe aux travaux de deux Comités ad hoc, que préside le Délégué aux risques majeurs :

- le Comité Supérieur d'Evaluation des Risques Volcaniques

- le Comité National d'Evaluation des Risques de Mouvements de Terrain

Les effectifs employés par la Délégation aux risques majeurs ressortaient au 1er août 1986 à 35 personnes, dont 18 experts permanents (professeurs, chercheurs, ingénieurs de haut grade), une douzaine de conseillers occasionnels (consultés au coup par coup) et cinq personnes de service.

Le rattachement de la Délégation au Ministère délégué à l'Environnement a entraîné, on l'a vu, le transfert à son profit de 13,85 millions de francs de crédits d'enquête et d'étude (titre III).

Les sommes dépensées par la Délégation en 1986 sont évaluées à 3,625 millions de francs.

Elles atteindront en 1987 3,950 millions de francs (dont la répartition est donnée par le tableau n° 4).

Tableau n° 4

N°	Secteur	Dominante	Montant en milliers de francs
I. Continuité des programmes actions sectorielles.			
1	Volcans	G.S.I. + Coopération internationale ..	320
2	Seismes	Parasismique	200
3	Mouvements de terrains	Surveillance — Modèles	320
4	Inondations	Modèles	400
5	Cyclones tropicaux et tornades	Prévision — Bâti paracyclonique	200
6	Extrêmes climatiques	Impact	200
7	Avalanches	Prévision	200
8	Incendies de forêt	Surveillance — Débroussaillage	280
Total			2.120
2. Grandes opérations nouvelles.			
G.1	Fonctions de prevention — Crise ...	Logiciel de prevention generale	790
		Formation et information	480
G.2	Innovation technologique	Appel radio — Détection des victimes — Localisation des victimes	560
Total .			1.830
Total general			3.950

b) La politique de l'eau

Cette seconde priorité s'entend, pour le ministère, comme celle de la "maîtrise qualitative et quantitative de l'eau".

Le budget ministériel bénéficie à cet égard de deux transferts :

- transfert de 1,330 millions de francs en provenance du budget de l'équipement au titre du fonctionnement des services d'annonce des crues,

- transfert de 107 millions de francs en autorisations de programme de l'aménagement du territoire, au chapitre 67-10 (grands barrages).

Deux mesures nouvelles, en dépenses ordinaires, ont accompagné ces transferts :

- 0,50 million de francs affecté à la modernisation des services d'annonce des crues. Votre rapporteur se félicite que les efforts déjà entrepris dans ce domaine soient poursuivis. Mais il doit souligner la faiblesse des sommes engagées, alors même que l'annonce des crues correspond à une responsabilité très importante de l'Etat (sécurité publique) et que les services compétents concourent aux progrès de la connaissance hydraulique, laquelle est fondamentale pour la gestion de l'eau (surtout en période de sécheresse) et des barrages réservoirs.

- 1,5 million de francs affecté à l'entretien des cours d'eau domaniaux (il est peut-être utile de rappeler que le ministère délégué à l'environnement gère au nom de l'Etat 7.500 kilomètres de rivières et de canaux domaniaux, plus de 600 kilomètres de digues (notamment sur la Loire), 11 barrages et de nombreux autres ouvrages hydrauliques).

c) Le parc national de la Guadeloupe

Si les espaces naturels protégés sont victimes de la rigueur budgétaire, au moins le parc national de la Guadeloupe bénéficie-t-il d'une mesure nouvelle de 3 millions de francs. Ce parc, dont l'aboutissement de la procédure de classement a été l'une des premières mesures annoncées par M. Alain Carignon en avril dernier, s'étendra sur une zone de 17.000 hectares, englobant pour l'essentiel, la forêt tropicale de la Basse Terre et le volcan de la Soufrière.

Les crédits obtenus permettront également de poursuivre les études relatives au parc de la Guyane (3 millions d'hectares). Il s'agit d'offrir à une partie des territoires du sud du département un statut permettant d'associer la préservation d'un patrimoine naturel exceptionnellement riche, puisque constitué par l'une des dernières forêts amazoniennes subsistant à l'état vierge, et le développement local.

d) Le renforcement des actions de communication et de sensibilisation à l'environnement

Cette quatrième priorité constitue une orientation dominante du budget de 1987 pour l'environnement. Elle se traduit par une mesure nouvelle de deux millions de francs, importante lorsqu'on la rapporte à la dotation pour 1986 du chapitre correspondant (34-60) : 5.739.377 de francs.

Les actions suivantes sont envisagées :

- Sensibilisation des acteurs locaux de l'environnement : afin de renforcer l'efficacité de ses actions décentralisées, le ministère s'attachera à susciter et à valoriser les initiatives tant des collectivités locales et des organismes publics spécialisés que des associations qui, sur le terrain, sont en contact constant avec les problèmes d'environnement et à même de donner et recueillir l'information.

- 1987, année européenne de l'environnement : il est demandé à chaque état membre de la communauté économique européenne de prévoir un certain nombre d'actions portant sur l'information et la sensibilisation du public en matière de protection de l'environnement.

Le ministère a déjà inscrit à son programme d'information la coproduction d'un long métrage sur le thème de la faune et de la flore européennes.

- Campagne d'information : deux thèmes privilégiés seront traités dans les prochains mois :

- les risques et l'environnement ;
- la qualité de la vie urbaine.

Les campagnes d'information auront pour but de sensibiliser le public à ces problèmes, de l'informer sur ce qui est fait pour les résoudre, et d'inciter à la réalisation d'initiatives concrètes.

Ces campagnes feront appel à tous les médias et seront relayées par les acteurs décentralisés de l'environnement.

- Partenariat : l'exigence de faire participer tous les acteurs à l'amélioration de la gestion de l'environnement amènera le ministère à favoriser une collaboration étroite avec de nouveaux partenaires, en particulier les industriels.

- Edition : la politique d'édition sera révisée dans le sens de la simplification et de l'harmonisation des différentes publications du ministère, pour en permettre une meilleure divulgation.

- Production audiovisuelle : le ministère s'efforcera de participer à des coproductions ou de susciter des initiatives dans le domaine audiovisuel, en particulier sur les chaînes de télévision.

- Relations avec la presse : elles seront prioritaires. Le ministère s'attachera à ce que l'information soit diffusée aussi rapidement et aussi clairement que possible.

e) L'informatisation

Enfin l'informatisation du ministère, conçue à la fois comme un outil de gestion des crédits et comme une banque de données multiples sur l'environnement, a été retenue comme un objectif prioritaire, dans le prolongement des études et expériences menées en 1986. Cette priorité se traduit par une mesure nouvelle de 2 millions de francs inscrite au chapitre 34-96, doté en 1986 de 4,467 millions de francs.

II - LA PROTECTION DE LA FORET MEDITERRANEENNE CONTRE LE FEU

La forêt est fragile car exposée à des risques multiples : maladies des arbres (qu'on pense à la graphiose et à l'extermination de l'orme), pollutions notamment atmosphériques (les dégâts causés par les pluies acides dans les Vosges ne sont que trop connus), cataclysmes naturels (sécheresse, cyclones et tornades, neige et givre excessifs ...).

Mais l'incendie constitue peut-être l'agression la plus grave, en tout cas la plus spectaculaire. Il détruit des peuplements longs et difficiles à reconstituer.

Les feux de forêt n'épargnent pas les pays étrangers - chaque année, les bilans italien et espagnol sont particulièrement lourds - et ils ne sont pas nouveaux en France. Votre rapporteur a lu que, sous le Second Empire, la moitié des Maures et de l'Estérel avait été ravagée par l'incendie et que l'enquête menée à cette occasion avait abouti à des conclusions d'une étonnante actualité (elle préconisait de recourir au débroussaillage, à l'installation de pare-feu, à l'équipement des massifs en pistes de défense, etc.).

En France, ce sont les forêts de la zone méditerranéenne - régions Provence-Alpes-Côte d'Azur, Languedoc-Roussillon, Corse, départements de la Drôme et de l'Ardèche - qui sont les plus gravement exposées (4 millions d'hectares, représentant 60 % du territoire concerné). Chaque année, 2.000 à 3.000 incendies y parcourent quelque 30 à 35.000 hectares, soit une surface qui équivaut au double de l'effort de reboisement entrepris entre 1980 et 1984.

L'été 1986 restera longtemps dans les mémoires. Qu'on se souvienne : les 24 et 25 juillet, la Côte d'Azur, du massif du Tanneron à Eze, voyait disparaître 7.000 hectares de forêts (soit la superficie de Nice, Toulon, Cannes et Antibes réunies). **55.000 hectares** auront été détruits, au total, pendant la période estivale.

Si ce fléau saisonnier n'est pas nouveau, sa physionomie a tendance à changer : il s'agit désormais moins de petits feux circonscrits que de grands feux catastrophiques par leur diffusion et leur surface. Cet été, l'incendie a ravagé la forêt

méditerranéenne sur un front de plus de 100 kilomètres qui a exigé l'intervention de 120 commandos. Constat plus frappant encore pour l'oeil, les paysages disparus comptaient parmi les sites célèbres du sud de la France : les Gorges du Tarn, l'arrière-pays niçois, avec en particulier le vieux village d'Eze, ce qui restait de l'Estérel et du Tanneron, la corniche entre Nice et Menton, les pins de la vallée de Gervanne (Drôme), la montagne noire (Aude), le col du Perthus ...

Le coût de ces incendies est considérable. Leur coût humain d'abord : cinq morts dans le massif du Tanneron en 1985, douze cette année : mais aussi leur coût financier : **les crédits publics mobilisés chaque année avoisinent le milliard de francs.** L'Etat et les collectivités territoriales de Provence-Alpes-Côte d'Azur et de Corse investissent près de 400 millions de francs par an pour la prévention. Cet effort financier est plus faible que le montant des dépenses occasionnées par la lutte contre le feu (la simple heure de vol d'un Canadair revient à 20.000 francs).

S'il n'y a pas lieu d'opposer prévention et secours, comme certains ont cru bon de le faire, il apparaît plus que jamais urgent à votre rapporteur de privilégier la première. Car, **la lutte est onéreuse et elle n'est pas suffisante : alors que ses crédits augmentent, la surface brûlée chaque année a tendance à progresser ; son efficacité n'est pas toujours garantie : quand l'incendie a éclaté et que le mistral ou la tramontane soufflent, les moyens qu'elle mobilise sont impuissants, même après doublement. De plus, lorsque le feu prend dans une zone bâtie, les pompiers doivent concentrer leur secours sur les habitations, cependant que les flammes se propagent ailleurs et gagnent en ampleur.**

C'est dire l'importance de la prévention.

Votre Rapporteur sera conduit à émettre en son sens un certain nombre de propositions qui lui ont été suggérées par les contacts qu'il a pris, à la fin de l'été, avec un certain nombre de responsables et en particulier :

- le maire d'Eze dans les Alpes-Maritimes ;
- M. J.-P. Proust, directeur de la sécurité civile ;
- M. Pierre Costa, directeur des services départementaux des Alpes-Maritimes et le colonel Calatayud, directeur

départemental du service d'incendies et de secours (S.D.I.S.) des Alpes-Maritimes ;

- M. Bonneval, chargé des relations publiques à la base de Marignane, président de l'intersyndicale des pilotes ;

- un représentant du ministre délégué à l'environnement ;

- la station de sylviculture méditerranéenne de l'I.N.R.A. à Avignon.

Mais avant d'envisager de nouveaux remèdes, il convient de s'arrêter sur les causes de ces incendies en zone méditerranéenne et sur les moyens de prévention actuellement mis en oeuvre pour les enrayer.

I. Les causes des incendies

1) Dix pour cent des incendies ont une **cause accidentelle** (orages, courts-circuits...); quatre-vingt dix pour cent sont **d'origine humaine** (dépôts d'ordure, travaux agricoles et forestiers mal contrôlés, naïveté des touristes, malveillance...). Comportements "**imprudents**" ou "**criminels**", il est pratiquement impossible d'en faire la part statistique. Au moins est-il certain que le nombre des incendies volontaires est élevé (plus de cinquante incendiaires ont été arrêtés cet été dans les quatorze départements de l'entente interdépartementale du Sud-Est). Or, ceux-ci sont souvent les plus dangereux, car ils n'éclatent pas, par définition, au hasard, comme les incendies par imprudence, mais le jour où les conditions météorologiques sont les plus mauvaises (mistral) et à des endroits où ils risquent de faire le plus de dégâts (zones péri-urbaines).

2) Actes imprudents ou criminels, ce ne sont là que les causes immédiates, apparentes. Si le fléau prend périodiquement une telle ampleur dans le sud de la France, c'est en raison des **caractéristiques spécifiques de la forêt méditerranéenne**.

La comparaison avec la forêt des Landes est tentante et elle est souvent faite. Abandonnée après la crise de 1929, cette dernière a brûlé régulièrement chaque année jusqu'à ce qu'un plan de sauvegarde axé sur la prévention soit imaginé après la catastrophe de l'été 1949 (140.000 hectares détruits, 82 morts). Remise en exploitation, nettoyée, surveillée, la forêt landaise est aujourd'hui épargnée par les incendies (les feux y sont rares et toujours rapidement circonscrits) et assure 20 % de la production

sylvicole française. Mais la comparaison ne vaut pas, au moins pour trois raisons qui tiennent à la nature de la forêt elle-même, au relief et au climat :

- **la forêt méditerranéenne n'est pas une forêt productive**, à la différence de la pinède landaise qui joue un rôle économique majeur dans l'économie de la région, rôle qui justifie à lui seul qu'on cherche à la protéger à tout prix ;

La forêt méditerranéenne est **très hétérogène**. On y trouve un mélange de feuillus et de résineux, parmi les premiers de nombreux chênes verts et chênes lièges, parmi les seconds beaucoup de pins d'Alep, toutes espèces très sensibles au feu. Mais surtout **les formations subforestières**, telles que maquis, garrigues, broussailles et landes ligneuses y occupent la moitié de la surface. Or, elles sont extrêmement inflammables.

Dans son ensemble, cette forêt est d'une **très faible productivité**. Elle représente 18 % de la surface forestière française mais n'assure que 5 % de la récolte totale de bois, ce qui n'incite pas à l'entretien ; circonstance de ce point de vue aggravante, la forêt est privée à plus de 75 %, l'Etat et les collectivités locales n'en possédant respectivement que 10 à 15 %.

La forêt méditerranéenne a, par ailleurs, enregistré un **très fort exode rural**. Avant celui-ci, l'arrière pays était habité et chaque terre avait sa fonction (bois de chauffage, vignes, pacages de chèvres et de moutons) ; les pare-feu naturels étaient multiples. La cessation progressive de toute activité agricole, sylvicole ou pastorale s'est traduite par le développement des broussailles et de la garrigue et par une augmentation sensible des risques d'incendie. Les terres délaissées constituent, pour le feu, de très dangereux relais entre les massifs forestiers.

Le rapport de 1980 de la commission parlementaire d'enquête sur les incendies de forêt avait parfaitement résumé la situation : "morcelée, peu exploitée, mal entretenue, la forêt méditerranéenne apparaît en déshérence et ne constitue qu'un espace mort au plan économique, régulièrement la proie des flammes. Faut de rentabilité, la majeure partie de la forêt méditerranéenne reste à l'abandon".

- **le climat méditerranéen amplifie la gravité des incendies**. Toutes les régions forestières du monde sont exposées au feu, même la forêt nordique, sous un climat froid et humide (les canadiens ne sont-ils pas construits au Canada ?) ; mais les étés secs et chauds et les vents violents (mistral et tramontane) favorisent l'extention rapide du sinistre ;

- le relief méditerranéen, souvent très accidenté, rend difficiles la surveillance et l'intervention rapide des secours, par des moyens autres qu'aériens. Si le problème des incendies de forêt a pu être maîtrisé de façon aussi spectaculaire dans les Landes, c'est que les conditions naturelles y sont beaucoup plus faciles et que le relief plat a permis d'équiper les massifs forestiers de pistes de surveillance et d'un réseau de tours de guet, et rendu la mobilisation de l'eau aisée (forages à faible profondeur).

II. Des moyens actuels de prévention

La politique actuelle de prévention emprunte un certain nombre de structures ; elle s'appuie sur un réseau de surveillance, sur l'entretien et le reboisement de la forêt.

1) Les structures

Votre rapporteur a recensé :

. A l'échelon national, la Délégation aux risques majeurs.

. au plan de la coopération locale, un établissement public, créé en 1963 : l'"entente interdépartementale". Cette entente réunit élus et techniciens et regroupe aujourd'hui pratiquement tous les départements de la façade méditerranéenne, soit dans l'ordre chronologique de leur adhésion : le Gard, les Alpes-Maritimes, les Bouches-du-Rhône, les deux départements de Corse, les Alpes de Haute-Provence, le Var, le Vaucluse, l'Ardeche, la Lozère, l'Hérault, l'Aude, les Pyrénées-Orientales et les Hautes-Alpes).

Sa mission n'a cessé de s'affirmer au fil des ans, notamment dans le domaine de la mise en oeuvre et de la coordination des moyens de lutte, du fait de son étroite coopération avec le C.I.R.C.O.S. (cf. infra), dans celui de l'information publique (organisation de stages "feux de forêt") ou de l'acquisition d'équipements trop onéreux à l'échelle d'un seul département.

. Le Centre inter-régional de coordination opérationnelle de la Sécurité civile créé par une circulaire du Ministère de l'Intérieur en date du 16 mai 1979. Le C.I.R.C.O.S. intervient au stade de la lutte contre l'incendie, mais il a aussi une mission de réflexion sur les risques majeurs des régions méditerranéennes (afin de dégager des stratégies adaptées) et

notamment sur les risques météorologiques. Il assiste les structures départementales, en particulier par la mise à disposition d'instructeurs et par l'animation des stages "feux de forêt".

. Dans chaque département, un bureau d'étude et de centralisation des renseignements sur les incendies de forêt (B.E.C.R.I.F.), qui associe élus et services de l'Etat; le premier a été créé dans les Bouches-du-Rhône en 1981. Son rôle est d'intervenir le plus rapidement possible sur les lieux du sinistre pour recueillir, avec l'aide des directions départementales de l'agriculture, de la gendarmerie et des sapeurs-pompiers, le maximum de renseignements sur les causes de mise à feu. Si le premier objectif est l'interpellation des suspects, le BECRIF participe aussi à la prévention en accumulant les indications sur les lieux de prédilection des incendiaires, lieux qui peuvent ainsi faire l'objet d'une surveillance renforcée.

. Enfin, des comités communaux "feux de forêt" (450 au 1er août 1985), qui réunissent les bénévoles particulièrement motivés et qui concourent à la bonne application des réglementations relatives à la prévention et à la surveillance du territoire communal, à l'entretien des équipements et à l'intervention sur les feux en soutien logistique des pompiers.

2) Le réseau de surveillance

La politique de prévention repose sur l'équipement des massifs forestiers, sur la mise en place d'un réseau permanent de détection et d'alerte et sur la mobilisation a priori des moyens de lutte lorsque les risques météorologiques sont considérés comme sévères.

82 tours de vigie, 6.900 kilomètres de pistes d'accès, 25.000 hectares de pare-feu et coupures débroussaillées, 2.400 citernes et points d'eau ont été installés dans les forêts de la zone méditerranéenne.

Le réseau de détection et d'alerte s'articule autour de moyens fixes (tours de guet) et mobiles (véhicules de patrouille) assurés en majeure partie par les services relevant du ministère de l'agriculture. En cas de conditions météorologiques particulièrement délicates, les moyens de riposte sont mobilisés dans le cadre du plan ALARME (Plan d'Alerte Lié aux Risques Météorologiques Exceptionnels). Ils visent à :

- déployer sur le terrain des détachements d'intervention préventifs (D.I.P. - patrouilles de six hommes environ) ;
- mettre en alerte, en vol, des bombardiers d'eau ;
- rapprocher les moyens nationaux du secteur menacé. Les canadiens peuvent ainsi être mis en place sur des aérodromes autres que celui de Marignane ;
- acheminer, lorsque les menaces sont particulièrement sévères, des colonnes de renforts sapeurs-pompiers provenant de départements extérieurs à l'entente interdépartementale.

3) L'entretien et le reboisement

Le débroussaillage constitue l'acte primaire de la prévention. Les propriétés débroussaillées sont épargnées, les parcelles voisines non entretenues détruites. Si les feux dégènèrent beaucoup plus souvent qu'autrefois en incendies, c'est que la forêt économiquement délaissée a été abandonnée à la broussaille.

Le code forestier et une circulaire ministérielle du 9 janvier 1983 obligent les propriétaires à débroussailler dans un rayon de cinquante mètres autour des habitations et les maires peuvent porter cette zone à cent mètres ; il est prévu des plans de débroussaillage communaux, des groupements de propriétaires forestiers en associations syndicales, l'exécution d'office des travaux en cas de carence des propriétaires, le débroussaillage par pâturage, etc.

La France a amorcé depuis quelques années une politique de reboisement avec l'aide du Fonds européen d'orientation et de garantie agricoles (F.E.O.G.A.). On a reboisé, en six ans, en région méditerranéenne, 43.700 hectares et amélioré 48.000 hectares de forêts dégradées. L'effort financier correspondant a représenté 1,080 milliard de francs. Il a été supporté à 50 % par le F.E.O.G.A., 40 % par les pouvoirs publics et 10 % par les propriétaires privés. Le relais est aujourd'hui assuré par les "programmes intégrés méditerranéens" (P.I.M.) et le conseil européen des 24 et 25 juin dernier a décidé de consacrer 20 millions d'écu (soit 137 millions de francs) pour la défense de la forêt contre l'incendie dans les cinq ans à venir.

*

* *

Votre rapporteur est hélas obligé de constater que, malgré les efforts entrepris, la forêt méditerranéenne reste trop vulnérable.

Chaque année, plus de 30.000 hectares brûlent (55.000 en 1986) et moins de six milles sont reboisés ; à certains endroits où la terre a plusieurs fois brûlé, il y a urgence à repeupler ; à défaut, le sol qui est déjà à l'état de "bauque" se transformera en éboulis.

Le code forestier n'est pas respecté ou très peu ; des contraintes pratiques et surtout financières en minent l'application. La forêt méditerranéenne est morcelée, elle ne rapporte rien et les travaux de débroussaillage sont coûteux. Comment exiger des petits propriétaires qui possèdent 70 % de la surface forestière (87 % d'entre eux ont moins de quatre hectares) qu'ils consacrent, tous les trois ans, 10 à 15.000 francs à l'entretien de chaque hectare de terrain qui leur rapporte un revenu dérisoire, 300 francs au mieux.

Le débroussaillage, globalement efficace que s'il est systématique, n'est, en définitive, guère plus qu'insignifiant, à l'heure actuelle. Ainsi, dans les départements du Var, des Bouches-du-Rhône et des Alpes-Maritimes seulement 15.000 des 500.000 hectares les plus directement exposés sont débroussaillés.

III. Propositions

Au terme de ses investigations et des contacts qu'il a pu avoir avec des responsables de la prévention et de la lutte contre les incendies, votre rapporteur est amené à faire une série de propositions. Celles-ci tiennent :

- à l'information,
- au débroussaillage,
- à l'équipement des massifs forestiers,
- à l'amélioration du dispositif de surveillance,
- au pastoralisme et au pacage,
- au reboisement,
- à l'organisation des secours,
- au renforcement des sanctions.

1) L'information

La plupart des incendies, on l'a vu, ont une origine humaine. La sensibilisation des populations, des collectivités, des touristes, aux dangers du feu doit être renforcée, notamment par d'importantes campagnes d'information au début de l'été (panneaux routiers, affichage dans les lieux publics, messages à la radio et à la télévision, etc.) et par la mobilisation par l'intermédiaire des comités communaux "feux de forêt".

2) Le débroussaillage

Le débroussaillage constitue, sans aucun doute l'aspect le plus important et en tout cas le plus efficace de la politique de prévention. Des textes existent en la matière, votre rapporteur l'a rappelé plus haut ; le problème est d'une part de faire appliquer les réglementations existantes, et d'autre part de diminuer les coûts de débroussaillage (l'entretien, avec les techniques actuelles, de 1.500.000 hectares les plus exposés reviendrait à plus de 600 millions de francs). Il convient à cet égard :

- d'établir, par commune, des **plans de débroussaillage** impératifs, de regrouper les propriétaires concernés en **associations syndicales** au besoin obligatoires et de faire **exécuter d'office** les travaux de débroussaillage par la Direction départementale de l'Agriculture (D.D.A.), après mise en demeure, lorsque les particuliers n'y procèdent pas eux-mêmes et de contraindre ceux-ci à assurer le coût de l'intervention (ces mesures n'ont rien d'original, elles figurent pour la plupart dans le code forestier, lequel devra être systématiquement et scrupuleusement respecté) ; le manquement aux obligations de débroussaillage devrait être **sanctionné**.

- d'envisager de lier les polices **d'assurance** contre le feu à la présentation d'un certificat de débroussaillage (comme il existe des certificats de ramonage) ;

- d'instituer des **subventions de débroussaillage**, les particuliers arguant du fait qu'ils n'ont pas les moyens financiers de l'entretien de leurs propriétés. L'octroi de ces subventions pourrait venir compenser le caractère obligatoire du débroussaillage. Les collectivités locales et les coopératives d'utilisation du matériel agricole (C.U.M.A.) pourraient

...ement en bénéficiaire ; de même peut-on imaginer de créer une **taxe communale** de débroussaillage analogue à la taxe facultative d'enlèvement des ordures ménagères ;

de faire du débroussaillage un **travail d'utilité collective** (aucune définition ne lui convient mieux) et de permettre ainsi aux jeunes chômeurs de participer activement à la prévention des incendies de forêt. De même, doit-on envisager d'utiliser les détenus ou les volontaires du service national à la même activité.

- de mettre sur pied une véritable politique de **débroussaillage industriel d'hiver**. Pour être efficace, le débroussaillage doit être effectué sur une très grande échelle, et à cette fin, passer au stade industriel, comme l'a préconisé M. Haroun Tazieff. Il existe aujourd'hui une débroussailleuse extrêmement performante, une sorte de "moissonneuse-batteuse de sous-bois", appelée "scorpion" qui peut traiter un hectare et demi par jour et qui a, en outre, l'avantage de permettre la récupération de la bio-masse. Celle-ci peut être immédiatement réutilisée et venir ainsi minorer le coût des investissements de débroussaillage.

Par ailleurs, le centre de recherche d'Avignon - station de sylviculture méditerranéenne - de l'Institut national de la Recherche agronomique a indiqué à votre rapporteur que les phytocides et le feu contrôlé d'hiver pourraient être utilisés avec profit en association avec ce débroussaillage mécanique. Des progrès notables pourraient en découler au niveau du coût et de l'efficacité sur certains types de pare-feu. De telles méthodes sont utilisées régulièrement aux États-Unis et au Canada et le débroussaillage par petits feux d'hiver effectué à titre expérimental par l'I.N.R.A. dans la forêt de Rochefort-du-Gard, est un succès incontestable.

3) L'équipement des massifs forestiers

Il a pour but d'organiser la surveillance et l'alerte (postes-vigies, tours de guet), de limiter l'extension des feux (pare-feu), de faciliter l'arrivée des secours (voies d'accès, aires d'atterrissage) et de permettre la lutte contre les incendies (points d'eau).

A la suite de la loi de 1966 sur la forêt méditerranéenne, les zones les plus sensibles ont été équipées. Il convient de poursuivre plus avant les efforts entrepris.

Il est apparu à ce sujet à votre rapporteur qu'il devrait être envisagé :

- d'interdire au public, en période dangereuse, l'accès aux pistes, dites "pistes de défense contre les incendies" (D.F.C.I.) qui permettent de gagner le feu et d'où part une proportion importante des incendies, en rapport direct avec le taux de fréquentation des promeneurs.

- d'imposer aux riverains des massifs forestiers, notamment au travers des plans d'occupation des sols, un certain nombre de "règles minimales d'auto-défense". Pourraient figurer parmi celles-ci, outre l'impératif de débroussaillage, l'obligation de disposer de réserves d'eau autonomes. Si l'on ne peut faire de la piscine un équipement obligatoire, au moins pourrait-on envisager de subordonner l'obtention du permis de construire à l'installation d'une citerne dont le prix est abordable et qui est capable de stocker environ 3.000 litres d'eau. Il serait, par ailleurs, souhaitable d'encourager, par voie de publicité, l'acquisition, par les propriétaires de réserves d'eau ou de piscines, de petites motos-pompes qui suffisent souvent à assurer la protection des habitations et qui ne coûtent que quelques milliers de francs ;

- de favoriser le mitage contrôlé des massifs. L'urbanisation en milieu boisé fait l'objet d'incessantes controverses. Certains y voient un moyen d'assurer la protection des zones sensibles (la construction d'une maison met en place une voie d'accès et un point d'eau qui serviront, le cas échéant, à lutter contre l'incendie). D'autres soulignent que l'habitat en forêt immobilise tous les moyens de secours en cas d'incendie et laisse le champ libre à la propagation du feu en zone non habitée. Pour les premiers, tout résident supplémentaire en forêt est un surveillant et une aide éventuelle de plus ; pour les seconds, c'est un imprudent ou un pyromane potentiel. Il semble que la majorité des élus locaux soient favorables à la première solution (c'est le cas tout particulièrement du maire d'Eze que votre rapporteur a rencontré et dont la commune a été sinistrée l'été dernier), et que les directions départementales de l'agriculture et de l'équipement ainsi que l'Office national des Forêts y soient plutôt hostiles.

Votre rapporteur n'est pas loin de penser que la solution est médiane : laisser construire en forêt (même des habitations disséminées) tout en subordonnant l'obtention des permis de construire à l'observation d'un certain nombre de règles très strictes - obligation de défricher en permanence, de s'équiper de

réserves d'eau avec pompes, de reboiser en se limitant à certaines espèces considérées comme moins inflammables que d'autres. Mais, il serait souhaitable, dans cette hypothèse, que les propriétés aient une surface minimum de 10 à 15.000 m² et que soient privilégiées les résidences principales, intrinsèquement moins dangereuses que les résidences secondaires. Il reste que si la forêt est très vaste et très dense, mieux vaut en rester à l'habitat concentré.

Il existe un autre moyen d'équiper les massifs forestiers contre le feu : y implanter des golfs, lesquels peuvent constituer d'utiles pare-feu. L'idée n'a rien d'extravagant : il existe dans les départements de l'Entente une clientèle potentielle pour dix golfs ; le golf est entré dans une phase de démocratisation sans précédent ; économiquement la suggestion est intéressante pour les collectivités locales concernées. Des projets ont été élaborés, mais la délivrance des autorisations se heurte à l'hostilité des services départementaux, notamment de l'agriculture, car construire un golf implique abattre des arbres. Votre rapporteur se permet de souligner que les surfaces resteraient en partie boisées et qu'en outre elles seraient entretenues.

4) L'amélioration du dispositif de surveillance

On peut prévoir, la veille de leur déclenchement, la très grande majorité des gros incendies, grâce aux renseignements météorologiques fournis notamment par le C.I.R.C.O.S. de Valabre. A partir de photos satellites, des cartes quadrillées, qui vont du bleu au rouge en fonction du risque, permettent par superposition ou synthèse, des prévisions remarquables. Leur mise en place est commencée. Il convient d'en munir systématiquement tous les services départementaux.

Par ailleurs, il sera souhaitable de généraliser rapidement le système de détection par laser (télémètre pouvant apprécier à distance les modifications les plus sensibles du paysage comme les rideaux de fumée), que l'Ecole des Mines met actuellement au point en perfectionnant le système existant dans les Landes, qui n'a pas donné entière satisfaction.

Il convient, en outre, de moderniser le guet, et notamment le guet aérien. Les trackers devraient être privilégiés dans l'équipement des départements : ils ont une grande autonomie de vol, contiennent 3.500 litres d'eau et sont munis d'un retardant. Ce sont des moyens d'intervention rapides qui ont aussi l'avantage d'être moins coûteux à l'achat et à l'entretien que les

canadais. Dès que la période de risque est décrétée, les trackers devraient patrouiller avec une double mission : donner l'alerte au sol et assurer la première intervention. De même devrait-on systématiquement déployer, en période estivale, comme cela a été fait à titre expérimental dans quelques départements, des **patrouilles forestières de protection** avec une mission d'information, de surveillance et d'extinction des départs des feux. Le département des Bouches-du-Rhône a inauguré, avec succès, sur une petite échelle, un mode de prévention qui pourrait aussi être généralisé : mobilisation a priori des sapeurs-pompiers - y compris des pompiers volontaires - pour patrouiller, vingt-quatre heures sur vingt-quatre, contre une rémunération forfaitaire et avec un système de relais, afin de raccourcir les délais d'intervention. L'expérience a été bien accueillie par les intéressés.

Il pourrait être efficace, la suggestion a été faite à votre rapporteur par le maire d'Eze, de créer un corps d'ouvriers forestiers exclusivement chargé de surveiller et d'entretenir la forêt comme il en existe un au Luxembourg. On peut aussi envisager, comme pour le débroussaillage, d'affecter à la surveillance des massifs des jeunes du contingent, des "tucistes", voire des détenus comme l'a fait le département du Var.

Il apparaît en outre nécessaire de réorienter la mission des forestiers-sapeurs vers la prévention. Le fait a été souligné par le rapport Vidal, ceux-ci consacrent à la lutte la plus grande partie de leur activité.

Enfin, le fichier "feux de forêt" ("Prométhée") doit être modernisé pour en faciliter l'accès au intéressés (élu et services) et en rendre l'exploitation plus performante. Ce fichier contient des informations sur plus de 30.000 feux et peut concourir à identifier les vrais problèmes.

5) Le pastoralisme et le pacage

Une forêt exploitée et occupée brûle moins facilement.

La vocation agro-pastorale de la zone méditerranéenne doit être réaffirmée et le maintien ou le retour des activités agricoles et du pâturage contrôlé en forêt encouragé, au besoin par des aides publiques appropriées. L'entretien du couvert végétal peut être obtenu, partiellement au moins, par ce biais.

On pourrait subventionner le pacage des moutons et des chèvres dans les sous-bois comme on subventionne certains

troupeaux alpins pour prévenir les avalanches. Quelques expériences ont été tentées çà et là, mais aucun programme d'envergure n'a été entrepris.

Si la rentabilité économique des activités pastorales est faible, au moins celles-ci ont-elles une rentabilité sociale certaine, lorsqu'on prend en compte les coûts d'équipement en pistes, pare-feu, canalisations ou réservoirs qu'elles permettent d'éviter.

6) Le reboisement

La protection de la forêt passe aussi par le reboisement, par un reboisement sélectif visant à l'obtention d'une forêt à la fois moins inflammable et plus productive. Il convient de prolonger et d'amplifier le programme de reboisement entrepris avec l'aide du Fonds européen d'orientation et de garantie agricoles (F.E.O.G.A.).

Cet objectif requiert un effort public important, de la part de l'Etat et des collectivités locales, un effort un peu similaire à celui qui au siècle dernier a permis le rétablissement des terrains de montagne.

Il faut remplacer certaines essences par d'autres, moins inflammables. La station de sylviculture méditerranéenne de l'Institut National de la Recherche Agronomique (I.N.R.A.), basée à Avignon, étudie le comportement du feu en fonction des végétaux ou des associations végétales et le Département de Recherches Forestières du même institut a engagé un programme de sélection d'espèces et de choix de variétés dont les résultats donnent des indications spécifiques pour la plupart des zones écologiques de la région méditerranéenne. Des investigations de même nature sont menées par le Centre national du machinisme agricole, du génie rural et des eaux et forêts (C.E.M.A.G.R.E.F.). Les recherches effectuées montrent bien que l'inflammabilité varie beaucoup, tant pour les résineux que pour les feuillus. Parmi les premiers, le pin d'Alep brûle particulièrement bien et, en tout cas, beaucoup plus rapidement que le cèdre et dans une moindre mesure le cyprès. Parmi les seconds, l'arbousier doit être préféré au chêne vert ou au chêne liège.

Il importe de tenir compte de ces résultats, tant d'ailleurs pour la reconstitution (choix des espèces de reboisement) que pour le débroussaillage (espèces à éliminer en priorité).

Le reboisement, couplé avec la mise en valeur économique de la forêt, pourrait entraîner le développement de la filière bois, et partant, être porteur de nombreux emplois.

7) L'organisation des secours

Cet aspect de la protection de la forêt méditerranéenne intéresse moins le ministère délégué à l'environnement que le ministère de l'Intérieur et notamment la Direction à la Sécurité civile. Votre rapporteur voudrait néanmoins insister sur l'urgence qu'il y a à moderniser les moyens de lutte contre le feu.

A la suite des incendies de l'été dernier, un dossier a été préparé par la Direction de la Sécurité Civile, afin d'améliorer les secours. Les observations de la direction sont les suivantes :

- il est indispensable d'intervenir au départ du feu, à défaut celui-ci prend de l'ampleur et les moyens de secours sont voués à l'impuissance ;

- il faut améliorer les moyens de transmission, lesquels ne marchent pas dès qu'il y a une grosse opération en cours. Lorsqu'il y a de multiples participants, avions, hélicoptères, véhicules à terre, sapeurs-pompiers dispersés sur plusieurs milliers d'hectares, le système n'est plus adapté. Les délais d'intervention sont longs : entre la détection de la fumée et le départ des canadiers, le circuit obligé passe par les pompiers qui informent le département, lequel s'adresse au C.I.R.C.O.S. de Valabre, lequel transmet à la base de Marignane. S'il n'emportait des conséquences aussi tragiques, ce dispositif désuet prêterait à sourire au pays qui a conçu le système RITA. Le service des transmissions de l'armée de terre doit procéder à l'audit du système de la sécurité civile à des fins de propositions d'amélioration. Il est probable qu'il faille séparer les fréquences et avoir un réseau d'alerte, un réseau de commandement et un réseau réservé aux opérations à plusieurs intervenants. Une expérience est actuellement tentée, dans les Alpes-Maritimes, de liaisons similaires à celle de l'armée, avec unicité de commandement ;

- la lutte contre le feu suppose une démarche stratégique et demande une formation adéquate des hommes. Il paraît utile, à cet égard, de développer les cours de cartographie et de commandement global pour les officiers de sapeurs-pompiers ;

- le renouvellement du matériel de lutte est indispensable. La flotte basée à Marignane (11 canadiers et 3 D.C.6 gros

porteurs) est aujourd'hui vieillie et elle coûte de plus en plus cher en maintenance. Sa rapidité d'intervention est faible, puisqu'il faut faire chauffer les engins au moins vingt minutes avant le décollage. Sa modernisation pose un problème financier et technique. Un renouvellement consistant demande au moins dix ans ; on hésite aujourd'hui sur les types d'engin à privilégier car chacun a ses qualités et ses défauts (les canadiens qui sont les seuls hydravions, le focker-bombardier d'eau dont un seul prototype - canadien - existe encore, l'hélicoptère "super écureuil" de plus faible contenance (700 litres d'eau seulement) mais qui permet une plus grande souplesse d'intervention, notamment pour appuyer les pompiers à terre au départ du feu). On doit sans doute regretter, à cet égard, que l'aérospatiale française, qui ne veut pas entrer en conflit avec la société Canadair, ne participe pas à la mise au point, dans le cadre du projet Euréka, du bombardier d'eau-hydravion "Euromar".

- il faut obliger les communes à s'équiper. Les pompiers sont surtout organisés à l'échelon cantonal. Le département des Alpes-Maritimes a ainsi proposé d'aider toutes ses communes qui n'ont pas encore de comités communaux du feu à acquérir le matériel de lutte nécessaire, afin que chacune ait les moyens de se défendre.

8) Le renforcement des sanctions

La prévention passe aussi par là, selon le vieil adage "la sagesse commence à la peur du gendarme".

Votre rapporteur a lu que Napoléon Ier s'adressait au début du siècle dernier au préfet du Var dans les termes suivants : "J'apprends que des incendies se sont déclarés dans le département dont je vous ai confié l'administration. Je vous ordonne de faire fusiller sur les lieux de leurs forfaits les individus convaincus de les avoir allumés. Au surplus, s'ils se renouvelaient, je veillerais à vous donner un remplaçant".

Ces temps sont révolus. Mais au moins peut-on suggérer que les réglementations soient plus strictement appliquées et les sanctions encourues durcies. Celles-ci constituent, faut-il y insister, le seul moyen d'action possible à l'encontre des pyromanes. Un projet de loi est annoncé à cet égard. Votre rapporteur se félicite que les pouvoirs publics projettent de punir également ceux qui ne se plient pas aux arrêtés de débroussaillage.

CONCLUSION

Les propositions de votre Rapporteur n'ont aucune ambition novatrice. Elles ne font que reprendre, en les prolongeant parfois, celles que beaucoup ont faites avant lui (qu'il s'agisse, pour ne citer qu'eux, des auteurs de la proposition de loi de 1979 tendant à assurer la prévention des incendies de forêts, parmi lesquels MM. Gaudin et Léotard, des membres de la Commission d'enquête de l'Assemblée nationale constituée sur le sujet en 1980 ou de notre collègue M. Marcel Vidal dans le rapport qu'il a remis en 1984 au premier ministre).

Ces suggestions méritent toute l'attention des pouvoirs publics et, en la matière, l'urgence devrait être décrétée. Chaque été, la forêt méditerranéenne rétrécit un peu plus avec, à terme, si l'on n'y prend garde, la perspective d'une catastrophe écologique sans précédent.

Votre rapporteur se félicite des mesures qui viennent d'être annoncées. Puissent-elles être l'amorce d'une véritable mobilisation contre le feu et non de simples retombées temporaires de l'émoi suscité par les paysages de désolation qu'offre aujourd'hui le midi de la France. Les grandes lignes de ce plan "antifeu" sont les suivantes :

- lancement d'une campagne de sensibilisation, "la forêt est en danger, à nous de la protéger" ;

- organisation du 27 au 31 octobre 1986 d'une opération "2.000 jeunes" dans les quatre départements sinistrés des Alpes-Maritimes, des Bouches-du-Rhône, de l'Hérault et du Var : les jeunes sont invités par ce biais à des actions de nettoyage et de reboisement des zones incendiées ;

- utilisation des jeunes détenus à l'entretien et au repeuplement des forêts, par périodes régulières de deux ou trois mois et contre une rémunération mensuelle de 2.000 francs, au sein de "chantiers forestiers" (8.000 à 12.000 délinquants devraient être concernés chaque année) ;

- dégagement en 1987, par l'Etat et les collectivités locales, d'un crédit de 500 millions de francs pour la prévention ;

- création d'un "conseil supérieur de la forêt méditerranéenne" qui sera lui-même l'émanation d'un

"conservatoire" du même nom. Ce dernier devrait être calqué sur le Conservatoire du littoral et des rivages lacustres et pourrait acquérir les terrains les plus exposés et y mener à bien les travaux d'entretien nécessaires ;

- dégageant d'un crédit supplémentaire de 43 millions de francs pour la maintenance de la flotte aérienne basée à Marignane et pour l'achat de trois nouveaux trackers ;

- mise en place à partir de l'été 1987 de patrouilles de surveillance permanentes, aériennes et terrestres.

Par ailleurs, le Parlement devrait être saisi, au cours de la présente session, d'un projet de loi portant réorganisation et modernisation de la sécurité civile dont diverses dispositions intéressent la lutte contre les incendies de forêt. Il devrait prévoir, en particulier, la possibilité pour les préfets de faire directement appel aux pompiers (à l'heure actuelle, les services incendies des départements dépendent uniquement des présidents des conseils généraux) et la décentralisation du déclenchement des plans ORSEC.

Ces mesures seront accompagnées d'un renforcement en effectifs des unités d'intervention de la sécurité civile, d'une modernisation des systèmes de transmission, d'une revalorisation de la carrière d'officiers de sapeurs-pompiers.

Les projets du Gouvernement correspondent bien à la politique de prévention et de lutte contre le feu que votre Rapporteur appelle de tous ses vœux (un regret cependant: la proposition lancée cet été par le ministre de l'Environnement de créer des agences de massifs, pour mettre en place une gestion à long terme des forêts, sur le modèle des agences de bassins, semble avoir fait long feu ...).

Souhaitons qu'ils soient menés à bien. Car, peut-être plus encore qu'ailleurs dans le domaine de l'environnement où aucune action n'est pourtant engagée à fonds perdus, toute opération consentie en faveur de la protection de la forêt est un investissement rentable.

*

* *

Réunie le 12 novembre 1986, la commission des Affaires culturelles a adopté, sur la proposition de son rapporteur, les crédits de l'environnement pour 1987.