

N° 94

SÉNAT

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1987-1988

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

AVIS

PRÉSENTÉ

au nom de la commission des Affaires culturelles (1) sur le projet de loi de finances pour 1988, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE.

TOME III ENVIRONNEMENT

Par M. Hubert MARTIN,

Sénateur.

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

Voir les numéros :

Assemblée nationale (8^e législ.) : 941 et annexes, 960 (annexe n° 24), 965 (tome IX) et T.A.175.

Sénat : 92 et 93 (annexe n° 23) (1987-1988).

Loi de finances. - Année européenne de l'environnement - Risques majeurs.

SOMMAIRE

	Pages
<u>INTRODUCTION</u>	3
<u>I. PRESENTATION DU BUDGET DU MINISTERE DE L'ENVIRONNEMENT</u>	4
<u>A. Aperçu global des crédits</u>	4
<u>B. Les actions prioritaires</u>	6
<u>II. EXAMEN DE QUELQUES ORIENTATIONS</u>	10
<u>A. La prévention des risques majeurs</u>	10
1) <u>Des risques multiples</u>	10
. les risques naturels	11
. les risques technologiques	15
2) <u>Les actions entreprises en 1987 en faveur de la prévention des risques majeurs</u>	16
3) <u>L'insuffisance des moyens prévus en 1988</u>	22
<u>B. Premier bilan de l'Année européenne de l'Environnement</u>	26
<u>CONCLUSION</u>	34
<u>EXAMEN EN COMMISSION</u>	35

Mesdames, Messieurs,

Contrairement à 1987, les crédits de l'environnement enregistrent, dans le projet de loi de finances pour 1988, une **évolution positive**. Les esprits les plus chagrins ne manqueront pas de taxer cette augmentation de simple rattrapage. Les autres se féliciteront de voir la tendance à la baisse inversée. Qu'on se garde, à quelques mois du scrutin présidentiel, d'en donner une interprétation par trop électorale : comme votre rapporteur l'a maintes fois répété lorsqu'il dénonçait l'insuffisance de l'effort national en faveur de l'environnement, les interventions en la matière sont de faible rapport politique parce que, le plus souvent, elles ont trait au long terme.

Les moyens de paiement du ministère de l'Environnement augmentent de **près de 11 %** et se situent, en termes de progression, juste après ceux de l'emploi et de la coopération. Priorité est donnée à la politique de l'eau, à la protection de la nature, à l'information et à la recherche.

Au-delà de l'examen global du budget de l'environnement, deux orientations ont retenu l'attention de votre rapporteur : la **prévention des risques majeurs** et l'**Année européenne de l'environnement**.

I - PRESENTATION DU BUDGET DU MINISTERE DE L'ENVIRONNEMENT

A - Aperçu global des crédits

Dans le projet de budget pour 1987, les moyens de paiement du ministère de l'Environnement représentaient 627,882 millions de francs, soit 230,482 millions de francs de dépenses ordinaires et 397,4 millions de francs en crédits de paiement. Les autorisations de programme s'élevaient à 492,3 millions de francs.

Un arrêté ministériel du 31 juillet 1987 (J.O. du 4 août 1987) a ramené les crédits disponibles à 619,292 millions de francs pour les moyens de paiement (225,642 millions de francs pour les dépenses ordinaires et 393,650 millions de francs pour les crédits de paiement) et à 482,350 millions de francs pour les autorisations de programme.

C'est de la loi de finances initiale de 1987 qu'il faut partir pour prendre l'exacte mesure de l'évolution des crédits qui seront consacrés à l'environnement en 1988.

En passant de 627,882 millions de francs à 694,365 millions de francs, les moyens de paiement progressent de 10,65 %.

Les autorisations de programme - 492,3 millions de francs - sont strictement reconduites en francs courants.

Ces chiffres, faut-il le rappeler, ne traduisent qu'une faible partie de l'effort national en faveur de l'environnement auquel d'autres budgets de l'Etat contribuent cette année, pour environ 1,17 milliard de francs :

(en millions de francs)

1. Ministère de la Culture et de la Communication	1,35
2. Ministère de l'Équipement, du Logement, de l'Aménagement du Territoire et des Transports	780
3. Ministère de l'Éducation nationale	13,26
4. Ministère des Affaires sociales et de l'Emploi	30
5. Ministère de l'Industrie, des P. et T. et du Tourisme	2,30
6. Ministère de l'Agriculture	274
7. Secrétariat d'Etat chargé de la Jeunesse et des Sports	54,70
8. Secrétariat d'Etat à la Mer	18,93

Il convient, en outre, d'ajouter les 4,5 milliards de francs de crédits drainés par les établissements publics placés sous la tutelle du ministère de l'Environnement (dont 3,5 milliards de francs par les seules agences financières de bassin) et les quelque 7,7 milliards de francs consacrés par les collectivités locales à leur environnement.

. Les dépenses ordinaires s'élèvent à 236,465 millions de francs et progressent de 2,76 % ce qui équivaut pratiquement, compte tenu des prévisions de hausse des prix pour 1988 (+2,5 %) à un maintien en francs constants. Elles ne comprennent ni les dépenses de personnel, ni les frais de fonctionnement courant inscrits, depuis la loi de finances de 1987, au budget du ministère de l'Équipement, du Logement, de l'Aménagement du Territoire et des Transports.

. Les dépenses d'investissement (investissements directs et subventions d'investissement) progressent en moyens de paiement de 15,2 % (457,9 millions de francs) et restent au même niveau qu'en 1987 en autorisations de programme (492,3 millions de francs). En effet, les mesures nouvelles en autorisations de programme - 18 millions de francs - sont compensées par une diminution de 3 millions de francs des crédits d'études générales du titre V et de 15 millions de francs de la subvention d'équipement allouée à l'Agence nationale pour la

récupération et l'élimination des déchets (A.N.R.E.D.) qui doit progressivement rentabiliser ses interventions.

B - Les actions prioritaires

Les mesures nouvelles inscrites au budget du ministère de l'Environnement privilégient quatre domaines d'intervention :

1) La politique de l'eau : à la suite du décret du 21 février 1987 qui a posé les bases d'une réorganisation simplificatrice de la police et de la gestion de l'eau, elle bénéficie d'un important effort budgétaire, puisqu'au total 4,9 millions de francs supplémentaires en dépenses ordinaires et 16 millions de francs d'autorisations de programme nouvelles lui sont accordés, ainsi répartis :

- **Entretien des cours d'eau domaniaux** : une mesure nouvelle de 2,4 millions de francs permettra d'améliorer sensiblement l'entretien des cours d'eau domaniaux dont l'Etat a la charge (7.500 kilomètres de rivières et de canaux domaniaux, 800 kilomètres de digues, 10 barrages et de nombreux ouvrages hydrauliques).

- **Police des eaux** : une dotation supplémentaire de 2 millions de francs augmentera les moyens de fonctionnement techniques des cellules fluviales qui dépendent des directions départementales de l'équipement ou des services de navigation et des directions départementales de l'agriculture et des forêts et exercent pour le compte de l'Etat les missions de police des eaux sur les rivières domaniales.

- **Annnonce des crues** : un crédit supplémentaire de 0,5 million de francs est consacré à la nécessaire modernisation des services compétents.

- **Sécurité des ouvrages hydrauliques** : une mesure nouvelle de 2 millions de francs en autorisations de programme devrait permettre à l'Etat d'entreprendre les travaux les plus urgents pour accroître la sécurité des populations et des activités

situées à l'aval ou à proximité des digues de protection contre les crues, des barrages réservoirs et d'ouvrages divers.

- **Travaux de protection contre les eaux** : 14 millions de francs de crédits supplémentaires en autorisations de programme permettront à l'Etat de faire face à ses engagements au titre des contrats de plan (notamment pour l'aménagement de la Loire et de l'Aude) ou de décisions exceptionnelles (protection de Nancy et de Grenoble).

2) La protection de la nature se voit accorder 2,33 millions de francs de crédits supplémentaires en dépenses ordinaires et 1,5 million de francs d'autorisations de programme nouvelles, qui se répartissent ainsi :

- 0,283 million de francs pour les réserves naturelles, afin d'améliorer la protection et la gestion des réserves existantes et d'envisager des créations nouvelles ;

- 0,2 million de francs pour l'inventaire de la flore menacée dans des départements d'outre-mer ;

- 0,1 million de francs pour accélérer l'élaboration des schémas départementaux de vocation des milieux aquatiques, la mise en place des plans de gestion piscicole et la conduite de programmes d'amélioration et de mise en valeur des milieux aquatiques ;

- 1,625 million de francs en dépenses ordinaires et 1,5 million de francs en autorisations de programme pour le parc national de la Guadeloupe. Ces mesures nouvelles doivent permettre :

. en matière de fonctionnement, de mettre en place l'ensemble de l'équipe de direction (dix personnes) et d'assurer le démarrage du parc (gestion des milieux naturels, accueil et développement économique dans la zone périphérique) ;

. en matière d'investissement, d'aménager ou de remettre en état des pistes de découverte, de créer un refuge et d'en restaurer un autre, d'ouvrir un centre d'accueil et d'installer le siège de l'établissement.

3) L'information bénéficie d'une mesure nouvelle de 1,5 million de francs pour intensifier, tant au niveau national

que sur le terrain, les actions d'information et de sensibilisation du public.

4) Le secteur de la recherche enregistre une progression sensible en crédits de paiement, lesquels passent de 35 à 43 millions de francs ; une mesure nouvelle de 0,15 million de francs vise à améliorer la diffusion des recherches (rapports et productions scientifiques) menées en France dans le domaine de l'environnement.

* * .

*

Ces mesures nouvelles ont inévitablement une contrepartie et votre rapporteur a notamment relevé :

- que le parc national de la Guadeloupe absorbe l'intégralité de la mesure nouvelle consentie aux parcs nationaux, les autres ne se voyant accorder qu'une reconduction en francs courants de leur dotation. Cinq emplois seront supprimés en 1988 dans les six parcs métropolitains. Cinq suppressions avaient déjà été effectuées en 1987.

A l'heure où deux nouveaux parcs sont envisagés, l'un dans le sud de l'Oise (forêts d'Halatte, Ermenonville et Chantilly), l'autre en Guyane, cette stagnation des crédits fragilise la gestion des parcs nationaux dont les ressources propres parviennent mal à compenser, malgré les efforts enregistrés ces dernières années, l'accroissement inéluctable des dépenses de fonctionnement. Pour mémoire, la part des ressources propres dans le budget des parcs varie de 18,9 % (parc de Port-Cros hors conservatoire botanique de Porquerolles) à 2,6 % (parc du Mercantour) et reste, somme toute, relativement faible.

- que l'Agence pour la qualité de l'air voit ses moyens stagner (8,4 millions de francs pour la subvention de fonctionnement).

Qu'on permette à votre rapporteur **deux observations**, à l'issue de cet examen des crédits de l'environnement :

- la première a trait aux crédits du **Fonds d'intervention pour la qualité de la vie (F.I.Q.V.)**. Ils enregistrent, en 1988, une très forte augmentation, de l'ordre de **27 %** par rapport à 1987. Or, l'affectation de ces crédits relève des décisions que prendra, en cours d'année, le Comité interministériel pour la qualité de la vie. Il est regrettable que le Parlement soit amené à se prononcer sans la connaître, d'autant que la masse financière en cause représente près du cinquième du budget du ministère de l'Environnement (même si l'on sait que plus de la moitié des autorisations de programme - 54 sur 90 millions de francs - sera réservée aux contrats de plan Etat-région) ;

- la seconde exprime une crainte, la crainte de voir, en cours d'année, comme le cas s'est produit en 1987, les crédits de l'environnement sévèrement **amputés** par voie d'arrêté ministériel. Le secteur de l'environnement est en général l'un des premiers visés par les arrêtés d'annulation de crédits, mais cette année l'opération s'est accompagnée d'un certain mépris pour le Parlement puisqu'en ont largement fait les frais les parcs nationaux et le Conservatoire du littoral et des rivages lacustres dont les crédits avaient été abondés lors de la dernière discussion budgétaire. Sur la réserve de 12 millions de francs alors votée (6 millions de francs pour les parcs et réserves et 6 millions de francs pour le Conservatoire du littoral) 1,7 million de francs en dépenses ordinaires, 240.000 francs en crédits de paiement et 1,3 million de francs en autorisations de programme auront été annulés.

II - EXAMEN DE QUELQUES ORIENTATIONS

A - La prévention des risques majeurs

1986 avait connu de dramatiques feux de forêt - auxquels votre rapporteur avait consacré l'essentiel de ses développements lors de la discussion budgétaire - et la pollution accidentelle du Rhin par l'incendie des établissements Sandoz à Bâle. Dans le même domaine des risques majeurs et pour ne citer que certains des événements les plus commentés, l'année en cours a été marquée par la catastrophe du Grand Bornand l'été dernier, une tornade dévastatrice sur les départements de l'ouest le 15 octobre, l'incendie d'un entrepôt d'engrais dans le port de Nantes le 29 du même mois, sans compter quelques incidents au Tricastin, à Creys-Malville et Pierrelatte.

Autant dire, hélas, que la prévention des risques majeurs, qu'ils soient naturels ou technologiques, constitue un **sujet permanent d'actualité**. Or, votre rapporteur redoute que l'insuffisance des moyens dégagés pour ce secteur en 1988 vienne contrarier la mise en oeuvre des mesures initiées depuis quelques années et qui ont connu d'importants développements en 1987.

1) Des risques multiples

Il suffit de dresser une typologie sommaire des risques, naturels et technologiques, auxquels est exposée la France pour se convaincre de l'importance des politiques de prévention.

a) Les risques naturels

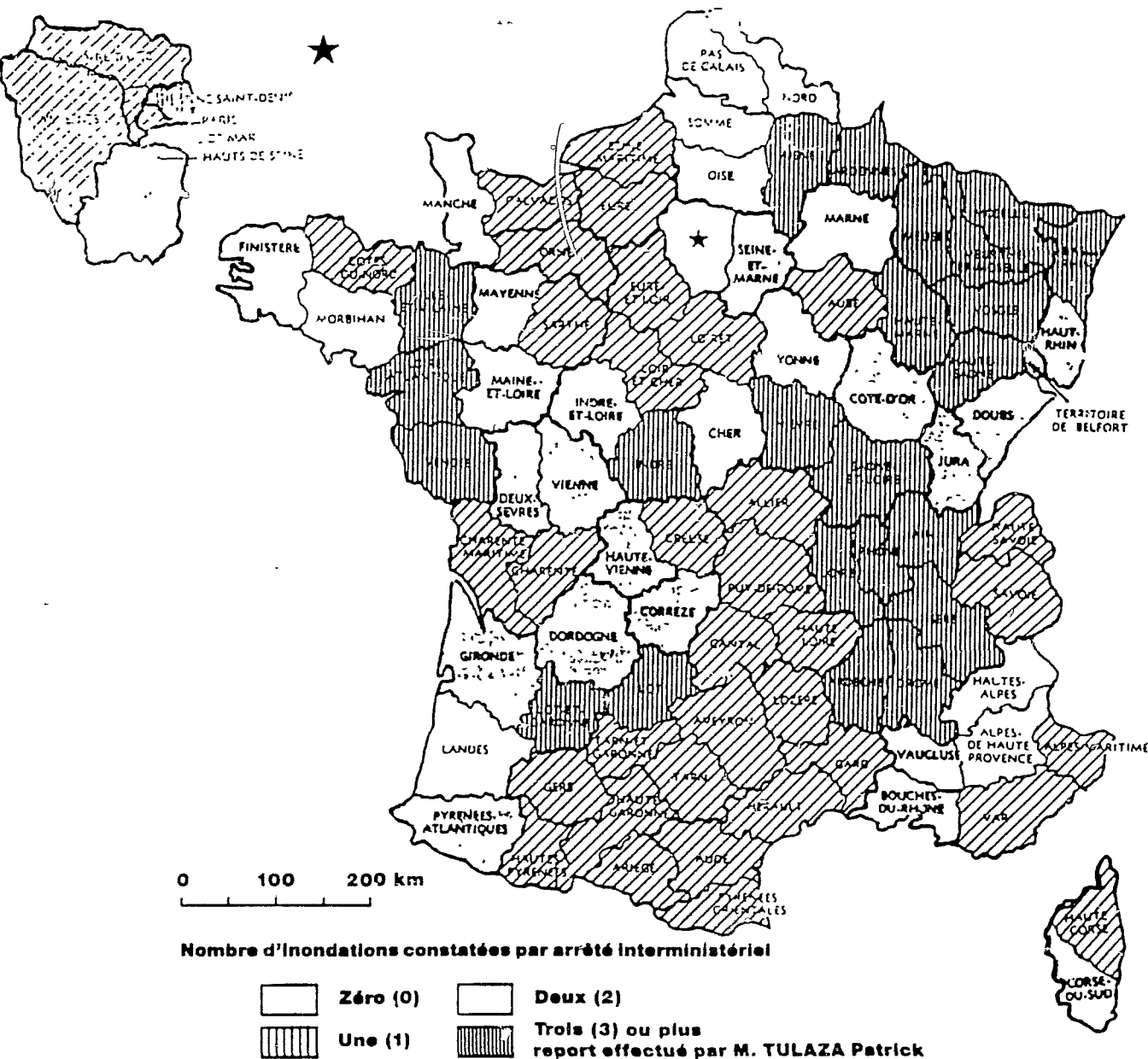
. **Le risque d'inondation** (cf carte n° 1): Vingt mille kilomètres carrés du territoire français touchant sept mille cinq cents communes sont exposés et concernent en particulier plus de mille kilomètres carrés de zones urbaines. De nombreuses grandes villes comme Nancy, Mâcon, Chalon-sur-Saône, Grenoble, Toulouse, Montauban, Agen, Saintes, Orléans, Tours, Rennes, et certaines zones de l'agglomération parisienne, sont menacées.

S'ajoutent, même s'ils sont aujourd'hui statistiquement très faibles, les risques de rupture de barrages susceptibles d'avoir des conséquences graves sur les populations situées à l'aval. Soixante-huit barrages, dont douze appartiennent à l'Etat et huit ont une hauteur supérieure à vingt mètres et une retenue d'une capacité d'au moins quinze millions de m³, sont contrôlés par le ministère de l'Environnement dans vingt-neuf départements.

. **Le risque "avalanche"** qui a, le plus souvent, une origine météorologique (occurrence de fortes chutes de neige et modification de la stratification thermique - redoux). Le phénomène lui-même se déclenche comme un véritable "mouvement de terrain", du fait du cisaillement de certaines strates de moindre résistance. Le risque est réparti tout au long de l'hiver sur nos principaux massifs (Alpes, Pyrénées, et dans une moindre mesure, Massif Central et Vosges).

Carte n° 1

CARTE DES INONDATIONS EN 1983



. Le risque "mouvements de terrain" (cf carte n° 2) affecte principalement les régions montagneuses, aux reliefs suffisamment raides pour entraîner des éboulements et des glissements de masses de terre et de pierres, généralement favorisés par des événements météorologiques (fortes pluies, fonte des neiges), ou des modifications de l'état du sol dues à certaines activités (comme le creusement des carrières).

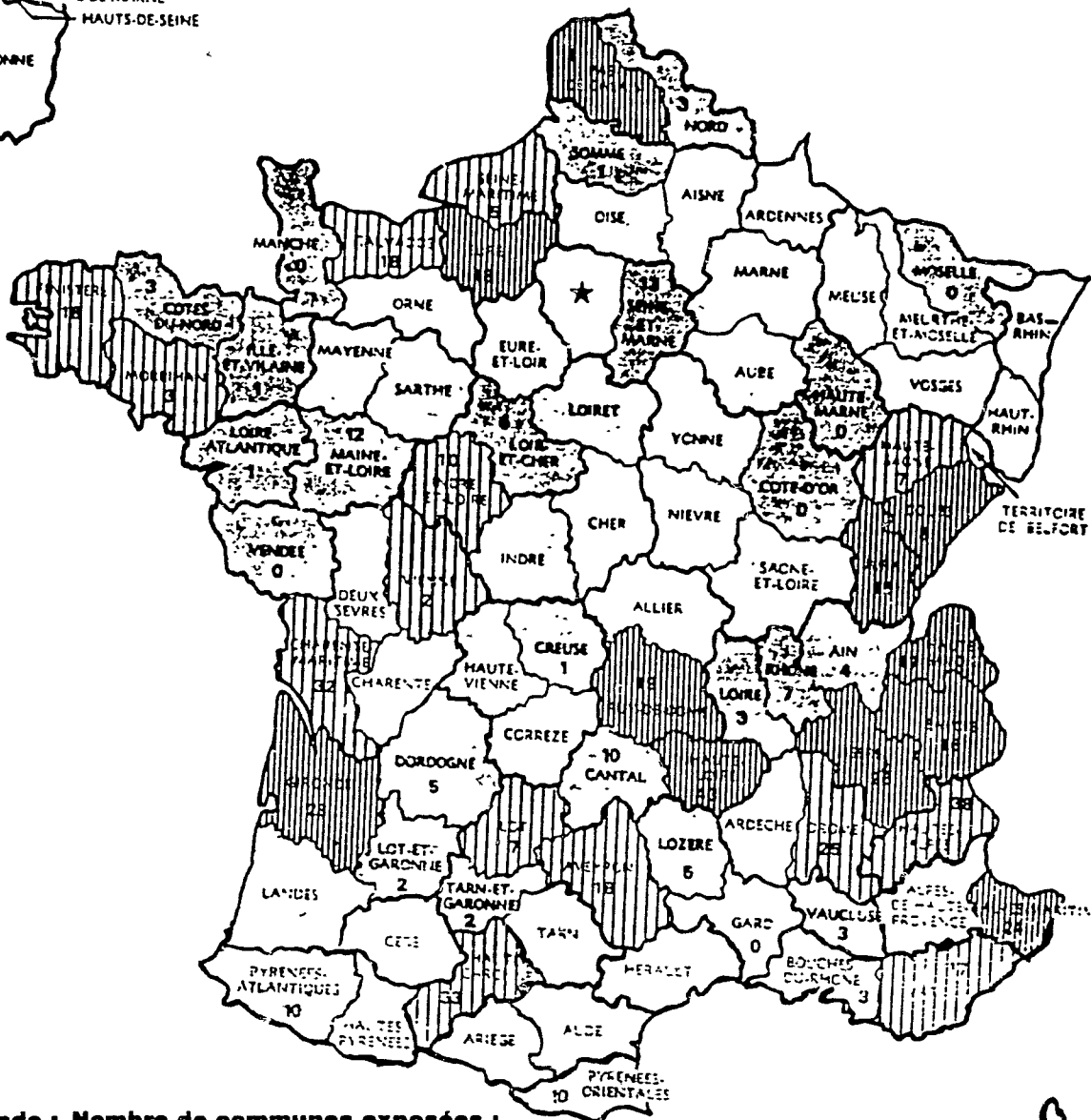
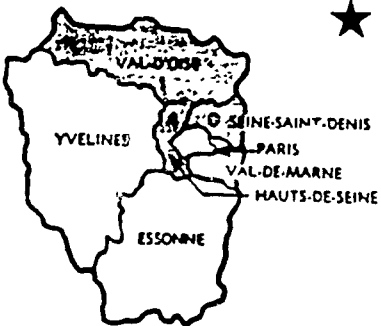
. Le risque "incendie de forêt", d'origine variée, dont le facteur aggravant est essentiellement météorologique (sécheresse de l'air et force du vent) et qui est désormais intégralement pris en charge par la direction des forêts du ministère de l'agriculture (et dépend bien évidemment du ministère de l'Intérieur pour l'organisation des secours, améliorée, faut-il le rappeler, par la loi du 22 juillet 1987, relative à l'organisation de la sécurité civile, à la protection de la forêt contre l'incendie et à la prévention des risques majeurs).

. Le risque "extrêmes climatiques ou météorologiques" qui peut se manifester par :




- un excès de basses températures (vagues de froid prolongées)
- un excès de sécheresse
- des phénomènes violents limités à certaines zones géographiques comme les tornades ou les cyclones.

Sans compter les cyclones tropicaux qui, fréquemment, s'abattent sur les départements et territoires d'outre-mer, la France a subi récemment une répétition inquiétante de ces extrêmes météorologiques (pour la seule année 1987, sur la côte Basque en juin et en Bretagne en octobre).

COMMUNES EXPOSEES AUX MOUVEMENTS DE TERRAIN D'APRES L'ENQUETE 1982 (Résultats partiels)



Légende : Nombre de communes exposées :

-  de 1 à 30
-  de 31 à 100
-  plus de 100

27 nombre de communes déclarées prioritaires par département



. **Le risque sismique**, certes localisé, mais qui menace tant certaines régions de la métropole (essentiellement méridionales et quart sud-est) que l'outre-mer (notamment les Antilles et la Nouvelle-Calédonie).

Les travaux cartographiques les plus récents (1986) ont déterminé cinq zones :

- sismicité nulle : la majorité de la France,
- sismicité très faible : 32 départements,
- sismicité faible : 25 départements,
- sismicité moyenne : 7 départements,
- sismicité forte : départements d'outre-mer.

. **Le risque volcanique**, plus spécifique aux départements et territoires d'outre-mer où trois volcans sont en activité : la Fournaise (département de La Réunion), la Soufrière (département de la Guadeloupe), et la Montagne Pelée (département de la Martinique).

b) Les risques technologiques

Les sociétés industrielles sont des "sociétés à risque" et même si la France n'a eu à déplorer, jusqu'alors, aucune catastrophe technologique, certains incidents récents et plus encore les exemples étrangers - qu'il s'agisse de Seveso, Los Alfaques, Tchernobyl ou Bhopal - incitent à la vigilance et, selon un sondage réalisé par IPSOS pour le mensuel "Que choisir ?", en février 1987, "60 % des Français estiment certain ou probable un accident nucléaire avec des conséquences sur notre vie".

Il existe en France 325 installations classées relevant de la directive "Seveso", c'est-à-dire considérées comme les plus dangereuses et soumises à un contrôle renforcé. Elles sont concentrées dans certaines zones industrielles particulièrement exposées au risque technologique, comme le "couloir de la chimie" au sud de Lyon, la vallée de la Basse-Seine autour de Lillebonne et Notre-Dame de Gravenchon ou la zone sud de Toulouse (cf carte n° 3).

L'industrie française produit chaque année 18 millions de tonnes de déchets "spéciaux" dont 2 millions de tonnes sont considérés comme particulièrement "dangereux ou toxiques" et chaque jour des quantités considérables de produits ou déchets nocifs sont transportés à travers la France.

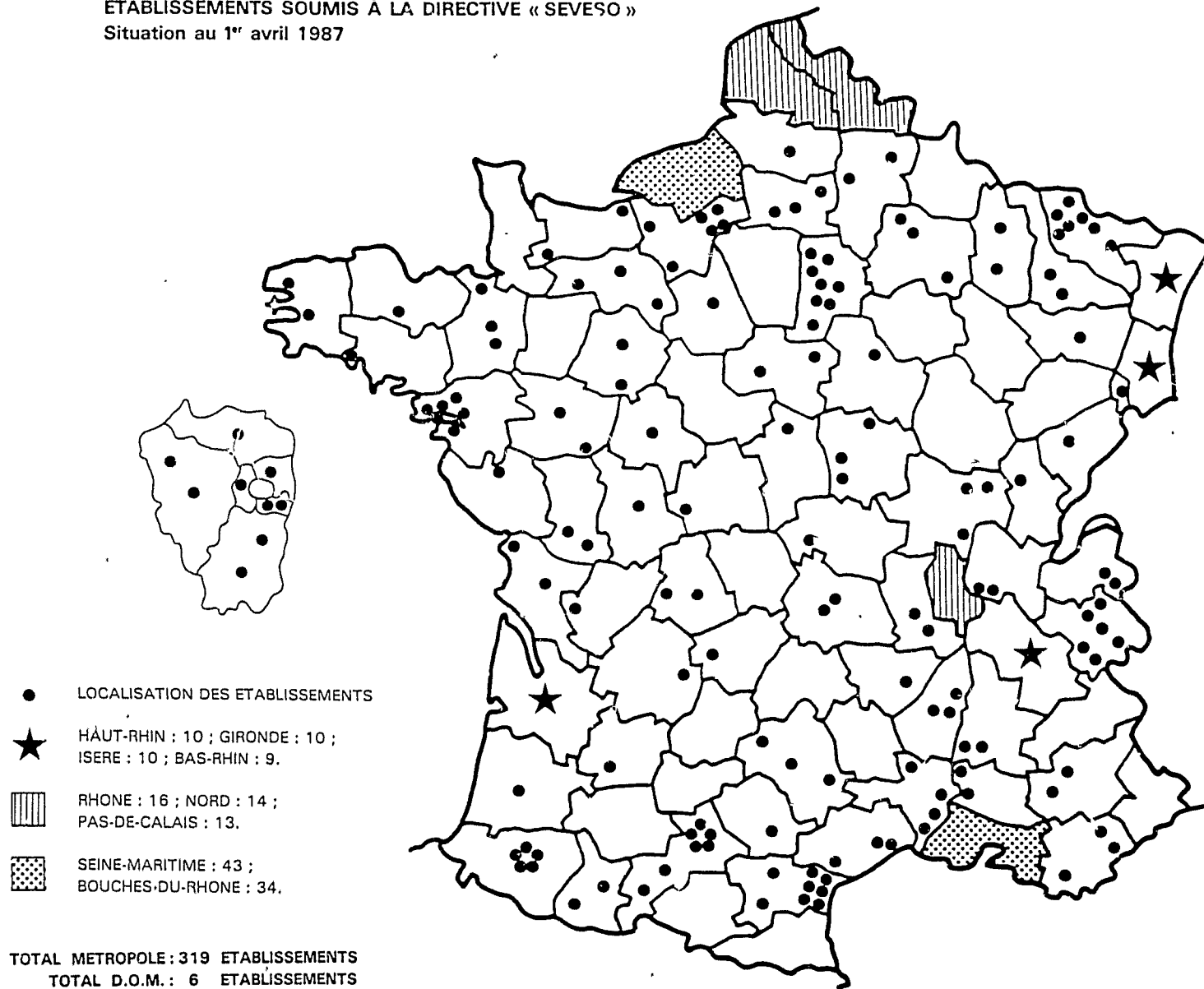
2) Les actions entreprises en 1987 en faveur de la prévention des risques majeurs

La prévention des risques majeurs avait été présentée comme prioritaire dans la loi de finances pour 1987 et elle a été traitée, au cours des derniers mois, de façon privilégiée, tant au niveau législatif qu'au plan administratif.

. La loi du 22 juillet 1987 relative à l'organisation de la sécurité civile, à la protection de la forêt contre l'incendie et à la prévention des risques majeurs a incontestablement amélioré la législation existante. En s'en tenant aux dispositions les plus importantes, elle a :

- recherché, pour l'organisation des secours en cas de catastrophe, l'efficacité maximale des moyens mis en oeuvre par l'instauration, pour le déclenchement des plans ORSEC, d'un nouvel échelon de responsabilité au niveau des zones de défense - on doit souligner que ce dispositif a fonctionné de façon exemplaire, à Nantes, le 29 octobre dernier - et par la généralisation de l'obligation, pour les installations classées soumises à la directive Seveso, de prévoir un plan particulier d'intervention.

ÉTABLISSEMENTS SOUMIS À LA DIRECTIVE « SEVESO »
Situation au 1^{er} avril 1987



- prévu, à la suite notamment des travaux du groupe Bhopal devenu groupe Gardent que les exploitants de certaines installations classées nouvelles pourront bénéficier de servitudes d'utilité publique concernant l'utilisation du sol et par eux indemnisables. Cette mesure a l'avantage de dispenser les industriels d'acheter les terrains à proximité immédiate des usines et de leur permettre d'acquérir des servitudes même en cas d'opposition des propriétaires voisins.

La liste des activités susceptibles de bénéficier d'une telle procédure sera fixée par décret en Conseil d'Etat. Elle concernerait les installations relevant de la directive "Seveso" et les établissements pyrotechniques. A titre indicatif, le nombre des sites concernés est estimé à deux ou trois par an et le montant des indemnités devrait varier de quelques centaines de milliers à quelques millions de francs, montant à rapprocher de celui des investissements nécessaires à l'implantation de ce type d'installations, lesquels dépassent plusieurs centaines de millions de francs, voire atteignent plusieurs milliards de francs.

- instauré, en matière de prévention des risques naturels, la prise en compte de normes antisismiques et paracycloniques par les plans d'urbanisme et les règles de construction.

. Le décret n° 87-564 du 21 juillet 1987 portant organisation de l'administration centrale du ministère de l'Environnement, a intégré la délégation aux risques majeurs à la nouvelle direction de l'eau et de la prévention des pollutions et des risques afin de réunir et donc de rendre plus efficaces des moyens d'action naguère dispersés. Cette réorganisation a été engagée à la suite de l'étude menée par M. André Holleaux, laquelle plaidait en faveur de l'intégration en raison notamment *"de la difficulté de caractériser les risques majeurs par rapport à des pollutions qui, à une certaine hauteur, deviennent des risques, et du caractère artificiel d'une distinction entre la cause "technologique" et la cause "naturelle"*.

Aux termes de ce décret, le "directeur de l'eau et de la prévention des pollutions et des risques assume les fonctions de délégué aux risques majeurs. Il lui appartient, à ce titre :

- d'apprécier les risques majeurs, d'évaluer les moyens de les prévenir et de proposer les mesures propres à en atténuer les effets ;

- de participer à l'élaboration des programmes d'utilisation des moyens de secours nationaux en cas de catastrophes, quelle

qu'en soit l'origine ; à ce titre, il est tenu informé des conditions de mise en oeuvre des opérations de secours qui engagent des moyens nationaux ;

- d'exécuter toute mission particulière d'étude ou de coordination en rapport avec ses missions permanentes qui lui est confiée par le ministre chargé de l'Environnement ;

- d'exercer la coordination interministérielle nécessaire."

La délégation conserve néanmoins son unité au sein de la nouvelle direction de l'eau et de la prévention des pollutions et des risques et comprend quatre divisions respectivement chargées :

- de **"la prévention des risques naturels"** : l'effort est mis essentiellement sur les techniques de prévision tout particulièrement pour la prévision volcanique (géochimie) et sismique (géo-électricité, géochimie), la prévision des cyclones (couplage mer-atmosphère) et des tornades (radar Duppler), et sur l'étude des moyens propres à limiter les dommages éventuels (comme les normes de construction antisismiques et anticycloniques).

- de **"la prévention des risques technologiques"** : la division correspondante a pour charge de vérifier, de manière générale, l'adéquation des réglementations existantes au regard de la sécurité publique, qu'il s'agisse des installations classées ou du transport de matières dangereuses.

- de **"la planification spatiale du risque"** : le rôle de la troisième division consiste principalement en la gestion des "plans d'exposition aux risques" (P.E.R.).

- de **"la préparation à la gestion de crise"** : les activités de la délégation se raccordent ici, dans la phase de prévention, à celles de la Direction de la Sécurité Civile, responsable de l'organisation des secours.

L'action de la délégation aux risques majeurs ainsi structurée s'appuie sur les avis des trois organismes dont elle assure le secrétariat et qui, comme elle, ont été intégrés par le décret du 21 juillet 1987 à la nouvelle Direction de l'eau et de la prévention des pollutions et des risques :

- le Conseil scientifique des risques majeurs

- le Comité supérieur d'évaluation des risques volcaniques
- le Comité national d'évaluation des risques de mouvements de terrain.

. Parallèlement aux réformes entreprises, l'année 1987 a vu la poursuite de la **première expérience de gestion des risques majeurs** conduite à l'échelle d'un département, l'Isère, lancée en mars 1986. Cette opération poursuit trois objectifs :

. Identifier et évaluer les risques majeurs d'origine naturelle et technologique ;

. Evaluer les mesures de prévention en place et définir des mesures complémentaires éventuellement nécessaires, en précisant leurs caractéristiques techniques, juridiques et économiques ;

- Evaluer les dispositifs de secours en place et proposer des améliorations.

Placée sous l'autorité du Préfet de l'Isère, son organisation repose sur :

- un **directoire** d'une vingtaine de personnes (élus, industriels, techniciens, fonctionnaires) ;

- **treize groupes de travail** (350 personnes au total) spécialisés par type de risque ou par approche (prévention, secours, information) :

1. Risques liés à la montagne
2. Tremblements de terre
3. Inondations et risques liés aux barrages
4. Forêt
5. Installations fixes à haut niveau de risques
6. Installations fixes de transport de produits dangereux
7. Installations mobiles de transport de matières dangereuses
8. Site pilote et environnement urbain
9. Organisation des secours
10. Soins et hospitalisation

11. Remise en ordre de l'économie
12. Information
13. Etude des cumuls de risques

- un animateur et coordonnateur, M. Haroun Tazieff, ancien Secrétaire d'Etat auprès du Premier Ministre, chargé de la prévention des risques majeurs.

En mars 1987, les premières conclusions de cette expérience pilote ont conduit le Ministre de l'Environnement à retenir "dix actions immédiates pour l'Isère" :

. Mise en oeuvre en liaison étroite avec les médias, d'un système d'alerte en cas d'accident ;

. Développement par collaboration entre l'administration et la presse locale (audiovisuelle et écrite) de la communication préventive sur les risques ;

. Promotion d'un pôle de recherche, d'expérimentation et d'application en matière de risques majeurs dans l'Isère ;

. Sensibilisation et formation des élus aux techniques de prévention des risques majeurs (organisation de journées techniques, par exemple) ;

. Mise en place, d'ici la fin 1988, d'un programme départemental de protection vis-à-vis du risque sismique ;

. Meilleure prise en compte des transports de matières dangereuses dans la programmation, la conception et l'exploitation des infrastructures routières ;

. Renforcement dans l'Isère des moyens de secours en matière de risque chimique et nucléaire ;

. Réalisation dans l'Isère, à l'automne 1987, d'un exercice de secours aux populations à la suite d'un tremblement de terre ;

. Renforcement des mesures d'urbanisme visant à protéger les habitations du risque technologique dans les communes où sont implantées des installations dangereuses ;

. Mise en place d'une commission de concertation et d'information en matière de risques majeurs permettant d'assurer le suivi des mesures ci-dessus."

3) L'insuffisance des moyens prévus en 1988

L'année 1988 doit voir la mise en oeuvre des réformes entreprises en 1987. Or, à l'heure où la prévention des risques majeurs est plus que jamais d'actualité, votre rapporteur craint que les moyens dégagés dans le projet de loi de finances pour 1988 ne soient pas à la hauteur des ambitions affichées.

a) On doit certes se féliciter de l'augmentation du **nombre des inspecteurs des installations classées** (20 postes supplémentaires au budget du ministère de l'Industrie), mais aussi continuer à déplorer la faiblesse des effectifs (portés à 507) au regard du nombre des établissements industriels considérés comme dangereux et, partant, de l'ampleur de la tâche de contrôle. Les seules installations soumises à autorisation préfectorale, c'est-à-dire les plus nuisibles, sont estimées à 50.000 et parmi elles, 325 sont considérées comme particulièrement dangereuses et relèvent de la directive "Seveso". Si ces dernières apparaissent généralement concentrées dans les grosses régions industrielles (Haute-Normandie, Rhône-Alpes, Provence-Alpes-Côte d'Azur, Alsace), la cartographie des installations révèle qu'elles concernent l'ensemble du territoire, compte tenu de la diversité des activités visées.

On doit par ailleurs souligner que de nombreuses installations actuellement en fonctionnement ont été autorisées sous le régime de la loi de 1917 sur les établissements dangereux, insalubres ou incommodes et n'ont pas fait l'objet "d'études de danger" imposées par la directive "Seveso" en vigueur depuis janvier 1984. Pour mémoire, le contenu de ces études de danger a été précisé par une circulaire du 28 décembre 1983 du Ministre de l'Environnement aux commissaires de la République et ses éléments essentiels sont les suivants :

- description de l'installation et de son environnement,
- identification des scénarios d'accidents possibles, tant pour les causes internes qu'externes (séismes, inondations, catastrophes aériennes, malveillance...),

- évaluation des conséquences de ces accidents sur les travailleurs et l'environnement,
- justification des mesures de prévention,
- description et justification des moyens d'intervention.

Les études peuvent déboucher sur la modification des installations et l'amélioration des prescriptions techniques figurant dans les arrêtés préfectoraux.

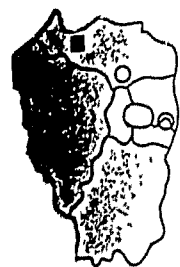
La directive "Seveso" impose que l'ensemble des études de danger soient achevées avant 1989. 621 études ont été envisagées pour les 325 installations "Seveso". Mais au 1er janvier 1987, l'état d'avancement du programme était le suivant : seules 178 études avaient été remises à l'administration et 176 étaient en cours de réalisation.

b) Les moyens tant matériels qu'humains de la Délégation aux risques majeurs stagneront l'année prochaine :

. les effectifs : l'essentiel du personnel de la Délégation provient de mises à disposition de différents ministères (comme l'agriculture ou l'équipement) ou d'organismes para-publics (comme le bureau de recherches géologiques et minières). L'année 1987 a vu un certain nombre de départs qui n'ont pu être compensés que par prélèvement du ministère de l'environnement sur ses propres effectifs. Or, les besoins en personnel de la délégation sont importants et justifieraient au moins une demi-douzaine de mises à disposition nouvelles.

. les crédits affectés à la délégation demeureront en 1988 identiques à ceux de 1987, soit **13,850 millions de francs**. Compte tenu de l'érosion monétaire, ils enregistrent une légère diminution. Sur ces 13,850 millions de francs, 8 millions de francs seront consacrés aux "plans d'exposition aux risques" (PER), élaborés à titre expérimental depuis juillet 1984 dans 634 communes de 53 départements (cf. carte n° 4 et tableau n° 1). Cette dotation est la même que celle dégagée en 1987 pour le même poste. Elle permettra sans doute d'achever la phase expérimentale des plans mais non de passer à la phase opérationnelle proprement dite.

PLANS D'EXPOSITION AUX RISQUES
Priorités déclarées
(1984 et 1985)



- INONDATION
- MOUVEMENT DE TERRAIN
- △ AVALANCHES
- ★ SEISME

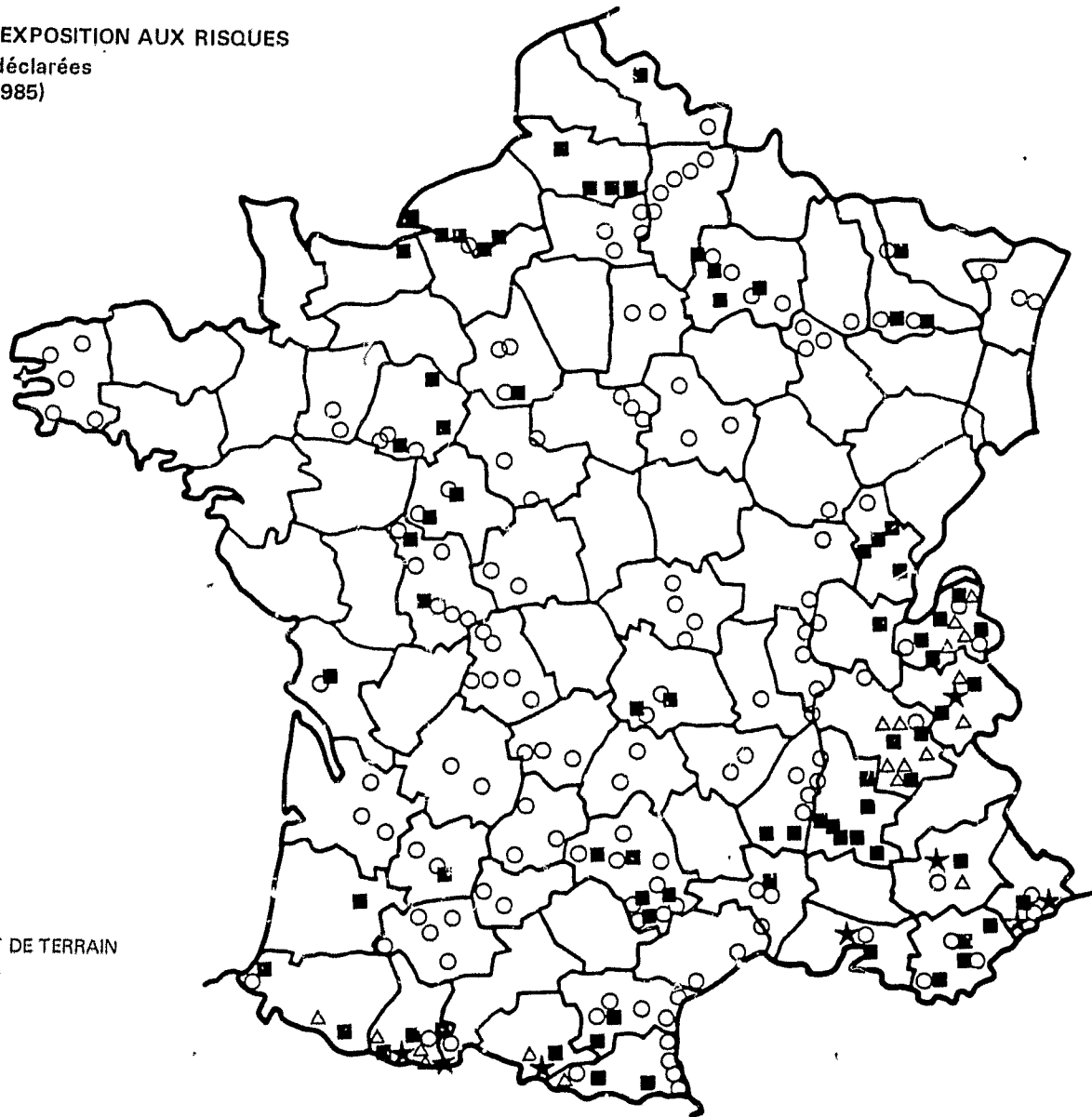


TABLEAU N° 1
BILAN P.E.R. AU 31 DÉCEMBRE 1986

53 départements et 634 communes concernés :	
504 P.E.R. prescrits, 15 P.E.R. publiés	38 Saint-Bernard-du-Touvet 57 Scy-Chazelles 65 Barèges Esquièze-Sère 72 Villaines-la-Carelle 74 Chatel Les Contamines - Montjoie Sixt Vailly Villard-sur-Thones Bellevaux 82 Montbétou Lacourt-Saint-Pierre Bressols
dont 8 P.E.R. approuvés	38 Saint-Bernard-du-Touvet 65 Esquièze-Sère 74 Chatel Villard-sur-Thones Vailly 82 Montbétou Lacourt-Saint-Pierre Bressols

Source : Délégation aux risques majeurs. Mission P.E.R.

De plus, un inventaire effectué en 1982-1983 et portant sur 84 départements a fait apparaître qu'environ 5.000 communes de la France métropolitaine sont concernées par un ou plusieurs risques naturels et que 2.300 à 2.400 d'entre elles sont plus particulièrement exposées. En s'en tenant à ces dernières, exception faite des 630 communes déjà traitées, et sur la base d'un coût moyen compris entre 80.000 et 100.000 francs par P.E.R., la dotation totale nécessaire ressort à 150 millions de francs, soit 30 millions de francs par an si l'on se fixe l'objectif minimum d'une exécution du programme sur cinq ans.

Enfin, il conviendrait d'ajouter à cette somme, pour les autres communes exposées mais où les risques ne justifient pas l'élaboration de P.E.R., les dépenses nécessaires à la prise en compte des risques et de leur prévention, dans les plans d'occupation des sols au fur et à mesure de leur établissement ou de leur révision, notamment par le biais des projets d'intérêt

général (PIG) prévus à l'article 22 de la loi n° 87-565 du 22 juillet 1987 relative à l'organisation de la sécurité civile, à la protection de la forêt contre l'incendie et à la prévention des risques majeurs.

B - Premier bilan de l'Année Européenne de l'Environnement

Par une décision du 30 mars 1985, le Conseil des Ministres de la Communauté Economique Européenne a désigné l'année 1987 "Année Européenne de l'Environnement". Celle-ci a été officiellement lancée le 19 mars 1987 et se poursuivra jusqu'en mars 1988.

Une résolution du Conseil du 6 mars 1986 a fixé les objectifs du programme d'action pour cette année :

- sensibiliser l'ensemble des citoyens de la Communauté à l'importance de la protection de l'environnement ;
- favoriser une meilleure prise en compte de la politique de protection de l'environnement dans les différentes politiques menées par la Communauté et ses Etats-membres, en particulier dans les politiques économique, industrielle, agricole et sociale ;
- faire valoir la dimension européenne de la politique de l'environnement ;
- montrer les progrès déjà accomplis et les acquis réalisés par la politique communautaire de l'environnement depuis sa création.

A cette fin, la Communauté Economique Européenne a engagé des actions de sensibilisation de l'opinion publique européenne et décidé de soutenir financièrement la réalisation de projets exemplaires de protection de l'environnement dans les états membres. La France a bénéficié à ce titre d'environ 4,5 millions de francs (648.940 écus) (cf tableau n° 2).

L'organisation de l'Année Européenne de l'Environnement relève

d'un Comité d'honneur composé d'une personnalité par pays (I. Robert Poujade pour la France),

d'un Comité directeur européen réunissant les présidents des comités nationaux et des représentants du Parlement européen, du Comité économique et social européen, du Bureau européen de l'Environnement et de divers milieux, notamment syndicaux et industriels,

- de comités nationaux qui ont pour tâche de coordonner, dans chacun des douze pays, les actions envisagées pour cette année. Le Comité français pour l'année européenne est présidé par Mme Simone Veil et associe des représentants de divers milieux (élus locaux, représentants des ministères, de l'Industrie, de la banque, des associations, du monde scientifique, des médias).

10,3 millions d'écus, soit environ 70 millions de francs ont été alloués au plan communautaire à l'opération (cf. tableau n° 3). Chaque Etat membre a consacré à l'Année européenne de l'environnement une dotation au moins égale à la subvention communautaire. En France, la subvention de l'Etat a été de 6,28 millions de francs (1,4 million de francs en 1986 dont 980.000 francs sur dotation budgétaire du ministère de l'Environnement et 4,8 millions de francs en 1987 dont près de 3,9 millions de francs en provenance du budget du ministère de l'Environnement) et le montant total des crédits (financements national et communautaire) s'est élevé à 10,756 millions de francs. La moitié de ces crédits a été affectée à des actions de communication, l'autre moitié allant au financement des projets labellisés.

Huit mois se sont écoulés depuis le lancement de l'Année Européenne de l'Environnement. Au-delà de quelques points forts, un premier bilan incite au scepticisme.

1) On doit porter au crédit des actions entreprises un effort de sensibilisation de l'opinion publique. Les deux conférences de presse de lancement, le colloque Aquarius en avril, les rencontres de Rochefort en juin, les journées de la pêche, de la randonnée pédestre (21 juin), du solaire (21 septembre), la

semaine européenne d'observation des oiseaux, l'opération "pavillon bleu" ont remporté un succès honorable auprès du public et ont, dans leur ensemble, été bien relayées par la presse régionale.

TABLEAU N° 2
RÉPARTITION DES CRÉDITS POUR LES PROGRAMMES NATIONAUX

(En ECU.)

	1986	1987
Belgique	125 000	296 205
Allemagne	175 000	473 930
Danemark	125 000	296 205
Espagne	175 000	473 930
France	175 000	473 930
Grèce	140 000	325 825
Italie	175 000	473 930
Irlande	140 000	325 825
Luxembourg	75 000	169 260
Pays-Bas	125 000	296 205
Portugal	140 000	325 825
Royaume-Uni	175 000	473 930
Total	1 745 000	4 405 000
	6 150 000	

TABLEAU N° 3
BUDGET PRÉVISIONNEL AEE

(En ECU.)

1. <i>Actions communautaires :</i>		
Environnement-Economie-Emploi	600 000	
Collectivités locales	750 000	
Grand public	500 000	
Education-Formation	350 000	
Associations	350 000	
Média	600 000	3 150 000
2. <i>Actions de caractère international :</i>		
Solidarité Afrique	240 000	
Solidarité Amérique latine	100 000	
Actions communes org. int.	200 000	540 000
3. <i>Actions dans les Etats membres :</i>		
Subvention secrétariats	240 000	
Programmes nationaux	5 910 000	6 150 000
4. <i>Frais administratifs</i>	»	460 000
Total		10 300 000

De même l'objectif de mobilisation de quatre séries d'acteurs privilégiés - **les associations, les jeunes, les entreprises et les collectivités locales** - semble avoir été en partie atteint. De nombreux contacts ont été pris avec les mouvements associatifs, non seulement avec ceux qui oeuvrent traditionnellement en faveur de la protection de l'environnement, mais aussi avec les associations de jeunes et plus de cent chantiers internationaux ont eu lieu, cet été, dans le cadre de l'Année Européenne de l'Environnement, sur des thèmes divers (reboisement, lutte anti-pollution des cours d'eau, reconstruction de l'habitat rural en ruine ...).

Les entreprises ont été invitées à apporter leur concours sous forme de participation à des actions de sensibilisation ou de financement de projets en faveur de l'environnement. Comme dans les autres pays européens, le mécénat reste en la matière limité, mais on estime qu'une quarantaine d'entreprises se sont intéressées à des actions au plan national ou régional pour un montant de près de six millions de francs.

Un concours "entreprise-environnement" parrainé par Gaz de France aura permis de toucher quelque 18.000 entreprises ainsi que les fédérations professionnelles et les chambres de commerce et d'industrie. Quatre prix de 50.000 francs seront décernés en mars 1988 pour récompenser les initiatives des entreprises en faveur de l'environnement :

- le prix "Technologie propre" : pour la mise en place opérationnelle dans une entreprise d'un procédé de fabrication non polluant ;

- le prix "Installations classées" : pour les travaux réalisés dans une entreprise industrielle ou agricole afin de supprimer ou réduire des risques ou des pollutions ;

- le prix "Eco-produit" : pour la conception d'un produit manufacturé qui tient compte, à chacune des étapes de son cycle de vie (fabrication, utilisation, élimination), des exigences de protection de l'environnement ;

- le prix "Technologies sans frontières" pour le transfert de technologies de l'environnement adaptées aux besoins des pays en voie de développement.

La dimension régionale est apparue comme une composante essentielle de l'Année Européenne de l'Environnement et les présidents de régions ont été invités à collaborer aux actions entreprises en s'appuyant sur l'aide des directions régionales à l'architecture et à l'environnement. Certaines régions ont créé des comités régionaux ou octroyé des budgets spécifiques à des projets ayant reçu le label communautaire (Alsace, Basse-Normandie, Aquitaine, Midi-Pyrénées, Nord-Pas-de-Calais, Région Provence-Alpes-Côte d'Azur...).

Vingt-cinq villes ont participé au lancement de l'Année Européenne de l'Environnement et de nombreux concours ont été lancés en direction des communes, tant au niveau communautaire que national (quatre concours européens pour un meilleur environnement en Europe ont été annoncés dès mars 1987 : concours "villes plus propres - les vingt balais d'argent", concours "coopération pour l'environnement entre collectivités européennes", concours "villes, villages et patrimoine architectural", concours "nature et commune"). Enfin, l'Association des Maires de France a pris cette année pour thème l'environnement et a remis pour la première fois des oscars.

. Les efforts de mobilisation qui viennent d'être décrits ont entraîné, de la part des publics qu'ils ont privilégiés, la présentation à l'agrément du Comité français pour l'Année de l'Environnement de 1.093 projets (bilan au 2 octobre dernier) (cf. tableau n° 4). Le comité a accordé le label "Année Européenne de l'Environnement", et en conséquence le droit d'utiliser le logo communautaire, à 783 d'entre eux.

Par ailleurs, à l'occasion de l'Année Européenne de l'Environnement, un effort a été fait pour mieux faire connaître les possibilités de financement des actions relatives à l'environnement sur fonds communautaire (Fonds Européen de développement régional, Fonds européen d'orientation et de garantie agricole, Fonds social). A ce jour, trois dossiers sont susceptibles de bénéficier de ces fonds : l'épuration de la Rosselle (Moselle) en liaison avec l'Allemagne fédérale, les mégisseries de Graulhet (Tarn) et la restauration de la qualité des eaux de la baie de Saint-Brieuc.

. 2) Mais l'Année Européenne de l'Environnement a peu fait progresser la politique communautaire en la matière.

Le Conseil des Ministres de l'environnement s'est réuni trois fois - sous présidence belge les 19-20 mars et 21-22 mai et sous présidence danoise le 21 juillet - et doit le faire une quatrième fois, encore sous présidence danoise, avant la fin de l'année.

Le troisième programme d'action pour l'environnement étant parvenu à échéance, un quatrième a été élaboré pour la période 1987-1992, auquel le Conseil a donné son accord de principe en mars dernier et un règlement portant sur des actions communautaires pour l'environnement, prorogeant le règlement de 1984 pour une durée de quatre ans et un montant estimatif de 24 millions d'écus, a été formellement adopté le 23 juillet.

TABLEAU N° 4

ANNÉE EUROPÉENNE DE L'ENVIRONNEMENT AU 2 OCTOBRE 1987

Nombre total de projets reçus	1 093
Nombre total de projets labellisés	783
Nombre total de projets labellisés par thème :	
- arbre et forêt	75
- eau et air	105
- économie-environnement	136
- qualité de vie	54
- patrimoine	258
- campagne générale	109
- transfrontalier	33
- nord-sud	13
Nombre de projets labellisés par région :	
- Alsace	25
- Aquitaine	34
- Auvergne	19
- Basse-Normandie	11
- Bourgogne	17
- Bretagne	32
- Centre	29
- Champagne-Ardenne	17
- Corse	4
- Franche-Comté	14
- Haute-Normandie	9
- Ile-de-France	61
- Languedoc-Roussillon	27
- Limousin	18
- Lorraine	17
- Midi-Pyrénées	32
- Nord - Pas-de-Calais	65
- Pays-de-Loire	32
- Picardie	17
- Poitou-Charentes	15
- Provence - Alpes - Côte d'Azur	75
- Rhône-Alpes	105
- Guadeloupe	2
- Guyane	4
- Martinique	1
- Réunion	2
- National	99
Nombre de projets labellisés par type :	
- Animation	200
- Audiovisuel	44
- Concours	16
- Echanges	64
- Formation	45
- Manifestations	90
- Jeux	5
- Publications	64
- Terrains	245
- Innovations	6

Il resté que le rythme de la politique européenne en faveur de l'environnement n'a pas connu de notable accélération ces derniers mois. Aucune initiative spectaculaire n'a été prise par la Commission ou le Conseil, à l'exception de l'accord sur la réduction de la pollution par les gaz d'échappement dont on doit néanmoins souligner l'importance. Les travaux poursuivis se sont situés dans le prolongement de ceux menés en 1986 en matière de protection du milieu aquatique, de lutte contre la pollution atmosphérique ou les nuisances acoustiques, de récupération et valorisation des déchets, de conservation du patrimoine naturel et d'amélioration du cadre de vie.

Lors de sa session de mars 1987, le Conseil a adopté une révision de trois annexes de la directive dite "Séveso" de 1982 (industries visées, liste des substances et quantités limites correspondantes) afin de renforcer les dispositions relatives à certaines activités industrielles utilisant des substances particulièrement dangereuses (chlore, phosgène, isocyanate de méthyle). La Commission prépare par ailleurs une adaptation de la même directive à la suite de l'incendie des entrepôts Sandoz de novembre 1986, pour assurer une meilleure prise en compte des dépôts de produits chimiques non situés à proximité des centres de production. Mais dans d'autres domaines, comme celui des grandes installations de combustion, la prévention des risques majeurs à l'échelle communautaire n'a guère progressé.

. Au niveau national, deux déficiences sont apparues :

- les projets ont peu mobilisé les médias audiovisuels. Par exemple, aucune grande chaîne de télévision n'a produit ni diffusé de programme spécifique sur l'environnement en Europe ou organisé de débat. FR3 aquitaine a réalisé une émission régionale spéciale qui a été partiellement retransmise les dimanches 6 et 13 septembre 1987 sur le réseau national de FR3 et France- Culture a consacré ses émissions du dimanche 29 août 1987 à l'Année Européenne de l'Environnement. Des initiatives de moindre éclat ont été prises par quelques autres stations régionales ;

- la lenteur des procédures financières, tant françaises que communautaires a freiné la réalisation de certains projets dont les opérateurs sont confrontés à d'importants problèmes de trésorerie.

*

* *

Conclusion

Les critiques - nuancées - que votre rapporteur vient de formuler ne sauraient assombrir l'appréciation globalement positive qu'il porte sur l'évolution des crédits du ministère de l'environnement retenue pour 1988. Il demande, en conséquence, à la commission des Affaires culturelles du Sénat, de donner un **avis favorable** à leur adoption.

Examen en commission

Sur le rapport pour avis de M. Hubert Martin, votre commission a examiné les crédits du ministère de l'environnement pour 1988, lors de sa séance du mercredi 4 novembre 1987.

Un débat a suivi l'exposé du rapporteur, au cours duquel :

M. Jean Delaneau a déclaré qu'il interrogerait au cours de la discussion budgétaire le ministre chargé de l'environnement sur la nécessité de créer des postes de délégués régionaux aux risques majeurs.

M. Michel Miroudot a posé une question sur l'évolution des subventions allouées aux associations qui gèrent les réserves naturelles.

M. Jules Faigt a évoqué l'aide apportée par les conseils généraux aux exploitants sinistrés et la nécessité de renforcer l'intervention de l'Etat pour soulager les collectivités locales.

Le rapporteur s'est félicité de la suggestion de M. Jean Delaneau ; il a précisé à M. Michel Miroudot que les dotations de fonctionnement des réserves naturelles, après une sensible érosion ces dernières années, sont reconduites en francs constants pour 1988, avant d'indiquer à M. Jules Faigt qu'il partageait son analyse.

La commission a ensuite suivi la proposition de son rapporteur en donnant un avis favorable au budget du ministère de l'environnement, les commissaires socialistes s'abstenant.