

SÉNAT

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1990 - 1991

Annexe au procès-verbal de la séance du 21 novembre 1990.

AVIS

PRÉSENTÉ

au nom de la commission des Affaires culturelles (1) sur le projet de loi de finances pour 1991 CONSIDÉRÉ COMME ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE AUX TERMES DE L'ARTICLE 49, ALINÉA 3, DE LA CONSTITUTION,

TOME III

ENVIRONNEMENT

Par M. Hubert MARTIN,

Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : MM. Maurice Schumann, président ; Jacques Carat, Pierre Laffitte, Michel Miroudot, Paul Séramy, vice-présidents ; Jacques Bérard, Mme Danielle Bidard-Reydet, MM. Jacques Habert, Pierre Vallon, secrétaires ; Hubert d'Andigné, François Autain, Honoré Baillet, Jean-Paul Bataille, Gilbert Belin, Jean-Pierre Blanc, Roger Boileau, Joël Bourdin, Mme Paulette Brisepierre, MM. Jean-Pierre Camoin, Robert Castaing, Jean Delaneau, Gérard Delfau, André Diligent, Alain Dufaut, Ambroise Dupont, Hubert Durand-Chastel, André Egu, Alain Gérard, MM. Adrien Gouteyron, Robert Guillaume, François Lesein, Mme Hélène Luc, MM. Marcel Lucotte, Kléber Malécot, Hubert Martin, Jacques Mossion, Georges Mouly, Sosefo Makapé Papilio, Charles Pasqua, Jean Pépin, Roger Quilliot, Ivan Renar, Claude Saunier, Pierre Schiélé, Raymond Soucaret, Dick Ukeiwé, André Vallet, Albert Vecten, André Vezinhet, Marcel Vidal, Serge Vinçon.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (9^e législ.) : 1593 , 1627 , 1635 (annexe n° 33) , 1640 (tome XIII)
et T.A 339.

Sénat : 84 et 85 (annexe n° 36) (1990-1991).

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	3
PREMIERE PARTIE : LA POLITIQUE ACTUELLE DE L'ENVIRONNEMENT	5
I - DES AMBITIONS LOUABLES	5
A - LES OBJECTIFS DU PLAN NATIONAL POUR L'ENVIRONNEMENT	5
B - LES PROPOSITIONS POUR LA "MISE A L'ECHELLE" DES VOIES ET MOYENS	10
II - UN PROJET DE BUDGET 1991 EN "TROMPE L'OEIL"	14
A - UNE NETTE AUGMENTATION DES CREDITS, MAIS PLUS OPTIQUE QUE REELLE	14
B - LES ORIENTATIONS BUDGETAIRES	17
1. Le renforcement des moyens en personnel et en fonctionnement	17
2. L'accroissement des capacités d'expertise et de recherche	19
3. Un effort sélectif en faveur de la protection de la nature	20
4. L'eau et les déchets privilégiés dans la lutte contre les pollutions	21
5. Un secteur délaissé : la qualité de la vie	22
DEUXIEME PARTIE : LA PROTECTION DE LA FORET CONTRE LES INCENDIES	23
I - LE RAPPEL DES PROPOSITIONS FORMULEES EN 1986	25
II - LES ACTIONS DE PREVENTION ET DE LUTTE DEPUIS 1986	28
A - UN EFFORT INCONTESTABLE...	28
B - ... QUI DEMEURE INSUFFISANT	36
CONCLUSION	44
EXAMEN EN COMMISSION	45

Mesdames, Messieurs,

A nouveau promu au rang de ministère, l'environnement disposera, l'année prochaine, d'un budget supérieur, pour la première fois, au milliard de francs (1229 millions de francs).

S'agit-il pour autant d'un changement d'échelle ?

Hélas, non.

Une fois encore, la progression des crédits de l'environnement (43,15%) s'explique avant tout par des changements de nomenclature budgétaire et des transferts et, si l'on raisonne à structures constantes, l'augmentation est ramenée au niveau beaucoup moins exceptionnel de 8,8%.

Certes, reconnaissons que l'évolution est favorable et que les modifications opérées sont utiles car elles rendent plus lisible l'effort de l'Etat en faveur de l'environnement.

Mais constatons aussi que, transferts compris ou non, le budget de l'environnement restera en 1991 inférieur à 0,1% des dépenses globales de l'Etat et que, sauf sur quelques points précis (renforcement des moyens du ministère et de la capacité d'expertise et de recherche), il existe un décalage entre les intentions louables du plan national pour l'environnement et les orientations budgétaires pour 1991.

Ce plan dont il faut déplorer qu'il n'ait donné lieu à un débat d'orientation qu'à l'Assemblée nationale, est un plan ambitieux et il convient de se féliciter de la démarche nouvelle qu'il traduit.

Le constat qu'il dresse et les grandes lignes qu'il définit pour la politique de l'environnement n'ont pas été d'ailleurs sans rappeler à votre rapporteur les travaux de la première conférence inter-parlementaire sur l'environnement mondial auxquels il a participé au printemps dernier.

Justifiée par une crise écologique mondiale sans précédent, cette conférence, convoquée à l'initiative du Sénat américain, s'est tenue à Washington, du 29 avril au 2 mai autour de sept grands thèmes de discussion :

- la modification globale du climat,
- la diminution de la couche d'ozone,
- la maîtrise du développement technologique,
- la croissance démographique,
- le déboisement et la désertification,
- la sauvegarde des océans et des ressources en eau,
- la biodiversité (disparition d'espèces animales et végétales).

Son but était de fournir aux parlementaires du monde entier l'occasion d'amorcer un processus de délibération et de coopération pour rechercher des solutions communes à ces problèmes.

A cet effet, une liste par thèmes, aussi complète que possible, des mesures environnementales susceptibles d'être prises tant au niveau national qu'international a été dressée.

De plus, afin d'encourager la prise rapide de décisions appropriées, une politique de communication et de relations suivies entre les assemblées législatives a été initiée.

*

* *

L'extrême gravité des feux de forêt au cours des étés 1989 et 1990 a conduit votre rapporteur à consacrer une partie de son avis budgétaire, comme il l'avait fait en 1986, à la politique de prévention et de lutte contre les incendies. On lui objectera peut-être, une nouvelle fois, que la mise en oeuvre d'une telle politique ne relève pas du ministère chargé de l'environnement.

Sans doute. Et on peut le regretter dans une certaine mesure.

Il n'en reste pas moins que le phénomène auquel elle s'applique constitue à l'heure actuelle une des principales causes de détérioration de notre environnement.

PREMIERE PARTIE

LA POLITIQUE ACTUELLE DE L'ENVIRONNEMENT

I. DES AMBITIONS LOUABLES

A. LES OBJECTIFS DU PLAN NATIONAL POUR L'ENVIRONNEMENT

A la demande qui lui en avait été faite par le Premier ministre en novembre 1989, le secrétariat d'Etat à l'environnement - qui n'avait pas encore été érigé en ministère - a entrepris d'élaborer un plan d'action à long terme visant à définir les grandes orientations de la politique française de l'environnement à l'horizon de la fin de ce siècle. Ce plan a fait l'objet, en juin dernier, d'un rapport préliminaire en vue d'un débat d'orientation qui, pour l'heure, n'a eu lieu qu'à l'Assemblée nationale.

● La politique française de l'environnement, précise l'introduction du plan, doit **changer d'échelle et de méthode** pour tenir compte d'une quadruple évolution :

- l'environnement est devenu *une préoccupation majeure de l'opinion publique française* et on assiste à "l'émergence d'une revendication durable pour un véritable droit collectif à l'environnement" ;

- rejeté autrefois à la périphérie de l'entreprise et de l'économie, *l'environnement devient aujourd'hui un marché, un facteur de croissance, un élément de concurrence et un déterminant important des choix d'investissement* et ce constat incite à définir une stratégie offensive de la France dans ce domaine ;

- les problèmes liés à l'évolution de la planète (changements climatiques, évolution des océans et des mers fermées,

baisse de la diversité des espèces) sont devenus *l'un des défis internationaux majeurs* ;

- l'environnement physique des Français est en *état de dégradation continue* et si la France affiche quelques points forts (lutte contre la pollution de l'air, sécurité industrielle), sa situation reste médiocre sur de nombreux autres.

L'objectif du plan national pour l'environnement est d'engager la France dans un effort massif d'adaptation à long terme, à la suite d'autres pays, comme, par exemple les Etats-Unis (plan Bush), les Pays-Bas (plan national pour l'environnement), le Canada (plan vert) ou l'Allemagne (restructuration de la politique fédérale).

● Le plan repose sur *huit principes d'action* :

1- la mobilisation sur la qualité de l'environnement comme élément d'une politique globale ;

2- la réduction des coûts par l'innovation et la prévention ;

3- l'application plus rigoureuse des règles par un Etat modernisé ;

4- un large recours au partenariat et à la décentralisation des responsabilités, indispensable à une meilleure intégration de l'environnement dans l'ensemble de la société ;

5- l'amélioration des connaissances et des compétences, comme bases de décisions plus rationnelles et plus économiques ;

6- l'expérimentation de nouvelles formes de démocratisation des choix publics, au niveau national ou local ;

7- l'équité et la solidarité sociale : application du principe pollueur - payeur et réduction des inégalités écologiques ;

8- et, enfin, l'ouverture internationale (contribution de la France à la croissance soutenable de la planète).

● Il s'agit, à partir de ces principes d'action, d'initier une "politique de mobilisation sur la qualité" qui se substituera à "la politique de croissance soutenable" actuelle, laquelle a déjà remplacé la "politique d'assurance minimale", politiques respectivement présentées de la manière suivante :

*"Dans une politique "d'assurance minimale" il s'agit essentiellement d'assurer la sécurité contre les risques majeurs, d'éviter

les atteintes graves à la santé, de garantir la protection des espaces ou espèces légitimement considérés comme devant absolument être sauvegardés, et de satisfaire les besoins exprimés et immédiats d'une majorité d'usagers.

**La politique de "croissance soutenable" renvoie à l'idée d'une gestion rationnelle et prudente sur le long terme des rapports entre l'environnement et le développement socio-économique. Il s'agit avant tout d'éviter les impasses ou les coûts socio-économiques insupportables qui pourraient résulter d'une non prise en compte a priori des conséquences écologiques de la croissance.*

Dans cette perspective, l'accent est mis sur la prévention, l'internationalisation des coûts externes, la gestion probabiliste et économique des risques (calcul coût avantage), le développement des connaissances scientifiques et l'accès démocratique à l'information.

**Plus ambitieuse que la précédente, la politique de "mobilisation sur la qualité" part de l'idée que l'environnement doit être considéré non seulement comme une pré-condition de la croissance à long terme mais comme un atout positif à valoriser dans le cadre d'une politique plus globale de promotion de la qualité à tous les niveaux (économique, écologique et social). Il s'agit, en d'autres termes, d'utiliser la qualité de l'environnement comme l'élément d'une politique dynamique de concurrence et d'image internationale, d'innovation, de réduction des inégalités sociales, de sécurité.*

Alors que la première politique est centrée sur le rattrapage des problèmes passés et le confinement des risques, que la seconde vise essentiellement la prévention, la politique de mobilisation sur la qualité débouche sur la perspective d'une reconquête des milieux dégradés, d'une réduction globale de la vulnérabilité et d'une atténuation des inégalités écologiques."

La conviction sur laquelle repose le plan national pour l'environnement est que l'étape de "la politique de croissance soutenable" peut être dépassée et que la France doit, à l'horizon des vingt prochaines années, viser la mobilisation sur la qualité.

Trois niveaux d'objectif possibles pour les politiques de l'environnement

	1 ASSURANCE MINIMALE	2 CROISSANCE SOUTENABLE	3 DIFFERENCIATION ET MOBILISATION SUR LA QUALITE
FINALITE "ECOLOGIQUE"	<ul style="list-style-type: none"> * Conservation des espaces remarquables * Rattrapage sectoriel 	<ul style="list-style-type: none"> * Prévention * Respect des conditions de reproduction à long terme des écosystèmes 	<ul style="list-style-type: none"> * Gestion globale des écosystèmes * Maximisation de la diversité * Politique de reconquête de milieux
TYPE DE GESTION DES RISQUES	<ul style="list-style-type: none"> * Eradication des risques majeurs intolérables 	<ul style="list-style-type: none"> * Gestion probabiliste des risques 	<ul style="list-style-type: none"> * Réduction de la vulnérabilité
APPROCHE ECONOMIQUE	<ul style="list-style-type: none"> * Satisfaction des usages économiques immédiats (exemple : besoins en eau des activités économiques) 	<ul style="list-style-type: none"> * Croissance soutenable * Intégration de l'environnement dans les activités économiques 	<ul style="list-style-type: none"> * Innovation et créativité, éco-produits * Meilleures technologies disponibles * Politique de qualité * Valorisation de l'environnement comme atout
OBJECTIF SOCIAL	<ul style="list-style-type: none"> * Respect des normes minimales d'hygiène ou de sécurité 	<ul style="list-style-type: none"> * Information * Droit général à l'environnement 	<ul style="list-style-type: none"> * Expérimentation sociale * Réduction des inégalités écologiques
POLITIQUE INTERNATIONALE	<ul style="list-style-type: none"> * Défense exclusive des intérêts nationaux 	<ul style="list-style-type: none"> * Alignement sur les normes les plus sévères * Participation aux actions multilatérales 	<ul style="list-style-type: none"> * Anticipation des problèmes et enjeux internationaux
MOTS-CLES	SECURITE-RATTRAPAGE	PRUDENCE - PREVENTION	INNOVATION - RECONQUETE

(Source : plan national pour l'environnement. Rapport préliminaire en vue du débat d'orientation.)

● Sur ces bases, le plan comprend un certain nombre d'objectifs sectoriels pour :

- l'air,
- l'eau,
- l'environnement marin et littoral,
- les déchets,
- la sûreté nucléaire et non nucléaire,
- le contrôle des produits chimiques,
- le bruit,
- la protection de la nature et des paysages,
- et, enfin, l'écologie urbaine.

et les objectifs proposés sont, notamment, les suivants :

- supprimer, d'ici dix ans, la production et la consommation des chlorofluorocarbures (CFC) ayant un impact sur la couche d'ozone ;

- stabiliser, à l'horizon 2000-2005, les émissions de gaz carbonique qui contribuent pour plus de 50% à l'effet de serre ;

- réduire de 20 à 30% la pollution atmosphérique ;

- faire passer d'un tiers à deux tiers le taux de dépollution des eaux domestiques ;

- traiter et réduire les pollutions liées à l'agriculture (en particulier la pollution azotée) ;

- limiter au minimum la mise en décharge des déchets et faire passer à 50% le taux de récupération ou de recyclage des matières premières (au lieu du tiers aujourd'hui) ;

- isoler ou rénover les 200.000 logements encore soumis à des niveaux de bruit intolérables (votre rapporteur, qui avait, l'année dernière, consacré l'essentiel de son avis budgétaire au bruit, se réjouit que ce problème fasse, aujourd'hui, l'objet de plus d'attention) ;

- réduire sensiblement la vulnérabilité aux risques technologiques ou naturels ;

- mener une politique volontariste et rigoureuse de protection de la nature et des paysages sur l'ensemble du territoire et en particulier dans les espaces sensibles (littoral, zones humides, espaces boisés à proximité des grandes agglomérations, haute et moyenne montagne, départements et territoires d'outre-mer...);

- contribuer sous toutes les formes, financières, institutionnelles ou scientifiques, à la résolution des problèmes d'environnement à l'échelle planétaire et à l'échelle régionale (et notamment en Europe de l'Ouest et de l'Est, en Méditerranée et dans le Pacifique).

B. LES PROPOSITIONS POUR LA "MISE A L'ECHELLE" DES VOIES ET MOYENS

Le plan national pour l'environnement propose, pour atteindre les objectifs qu'il fixe, une modernisation des structures, une mise à niveau des moyens et un changement des méthodes.

● Constatant que l'efficacité de la politique de l'environnement n'est pas assurée dans l'organisation actuelle des services de l'Etat, il envisage, s'agissant des structures :

* la constitution d'un ministère de l'environnement autonome plus important, ayant ses propres services et des compétences reconnues dans les domaines de l'eau, de la gestion des autres milieux naturels, de la prévention des pollutions et des risques, et de la protection de la nature et des paysages.

Dans ce but, un plan d'adaptation sur cinq ans des moyens en personnel et en matériel devait être établi dès cette année et, afin de clarifier la réalité de l'effort de l'Etat en faveur de l'environnement, les emplois budgétaires et les moyens de fonctionnement de l'administration centrale et des services extérieurs du ministre chargé de l'environnement devaient figurer dans son budget, dès la première année budgétaire suivant l'adoption du plan ;

* un meilleur déploiement de la présence des agences techniques de l'Etat (Agence française pour la maîtrise de l'énergie, Agence nationale pour la récupération et l'élimination des déchets, Agence pour la qualité de l'air, Agences financières de bassin) sur le territoire ;

* la création d'une police de la nature polyvalente ;

*** la création d'un Institut français de l'environnement (IFEN) et d'un Institut national de l'environnement industriel et des risques (INEIRIS).**

Le premier répond à la nécessité d'adapter les dispositifs d'expertise et d'information à la volonté de changement d'échelle de la politique française de l'environnement. Il apparaît en effet que la dispersion ou le manque de données synthétiques et fiables en matière d'environnement est un des principaux facteurs qui limite l'efficacité et le développement des politiques menées en ce domaine.

La création de cet institut vise à combler un retard constaté avec la majorité des pays de l'Europe du Nord (comme l'Allemagne, les Pays-Bas ou le Danemark) qui disposent déjà d'une agence spécialisée dans les domaines de l'observation et de l'expertise technique, à donner à la France "les moyens de se repositionner favorablement" sur la scène internationale et à offrir un correspondant national à l'Agence européenne de l'environnement mise en place cette année.

L'IFEN sera un établissement public placé sous la tutelle du ministère de l'environnement et sera chargé des fonctions de surveillance et d'évaluation de l'environnement : observation, mesure, gestion de données statistiques, définition et suivi d'indicateurs, développement de modèles de prévision ou d'évaluation économique, enquêtes...

Il est proposé de lui donner "un certain nombre de fonctions complémentaires pour remédier à certaines faiblesses constatées en France en matière de recherche finalisée et d'organisation des filières professionnelles" (développement de programmes de recherche appliquée, veille technologique dans le domaine des technologies de l'environnement, formation permanente des cadres publics ou privés).

L'INEIRIS doit être créé à partir du Centre d'études et de recherche des charbonnages de France (CERCHAR), avec une fonction générale "d'étude de tous les aspects concernant le risque non nucléaire et l'impact sur l'environnement de l'industrie (analyse et mesure des risques, développement de procédés permettant de limiter les émissions, écotoxicologie, certification de matériels, aide à l'élaboration des normes...)" ;

*** la création, au sein de l'administration, d'un corps d'inspecteurs de l'environnement.**

● En ce qui concerne les moyens, le plan prévoit :

- l'organisation de filières de formation techniques ou universitaires diversifiées et reconnues, débouchant sur de nouvelles qualifications ;

- la mise en place d'une école d'application spécifique permettant d'améliorer la formation à l'environnement des ingénieurs ou cadres administratifs ;

- la multiplication par quatre des financements publics ou privés consacrés à la recherche ou à l'innovation dans le domaine de l'environnement ;

- la création d'un Fonds d'intervention pour le partenariat écologique financé par des taxes sur les granulats, l'affichage ou la circulation sur les autoroutes ("un centime par kilomètre parcouru") ;

- l'extension ou le renforcement de l'application du principe pollueur-payeur aux déchets, au bruit, aux nitrates et aux polluants responsables de l'effet de serre ;

- et enfin, le triplement en cinq ans du budget du ministère de l'environnement.

L'objectif est que la France "consacre à l'environnement environ 30 milliards de francs supplémentaires d'ici 1995 et la moitié de plus d'ici dix ans qu'actuellement -ce qui devrait faire passer de 1,3 à 1,9% le pourcentage du PIB qui lui est dévolu- soit le même pourcentage que pour la RFA en 1990".

● Afin de parvenir à une meilleure orientation et une gestion plus optimale de la dépense, et de mieux intégrer la dimension écologique dans les activités économiques et les comportements, le plan national pour l'environnement propose, au plan des méthodes :

- d'élaborer un code de l'environnement ;

- d'aggraver les sanctions contre la "délinquance écologique" ;

- d'assurer une séparation aussi claire que possible entre les fonctions de contrôle et celle de "maîtrise d'oeuvre ou d'ouvrage" ;

- de donner au Parlement un rôle accru dans l'élaboration des grandes décisions concernant l'environnement (participation à l'élaboration des réglementations européennes ou des conventions

internationales ; extension des fonctions de l'Office parlementaire d'évaluation des choix technologiques) ;

- d'étendre la procédure des études d'impact aux grands projets de loi, et aux programmes nationaux d'investissement ;

- de créer, au niveau régional, des comités régionaux d'évaluation technologique, jouant un rôle de médiation et de financement de la contre expertise ;

- d'améliorer la procédure des études d'impact ;

- de confier aux régions des compétences sur la politique du paysage ;

- de lancer d'ici cinq ans 200 plans communaux ou intercommunaux d'environnement ;

- de développer le partenariat Etat-collectivités locales grâce à de nouvelles formes de financement ;

- de rendre obligatoire, pour les grandes entreprises, la réalisation de "bilans écologiques" ayant le même statut que le "bilan social" ;

- de confier à l'Association française de normalisation (AFNOR) la création d'un label "écoproduit", compatible avec un éventuel label européen ;

- d'ouvrir les comités d'hygiène et de sécurité du travail aux problèmes de risques et d'environnement ;

- de mettre en place progressivement une "fiscalité écologique", en ajoutant à la fiscalité actuelle la dimension supplémentaire de l'environnement ;

- de développer une politique des marchés publics favorisant l'utilisation des produits ou techniques propres ou l'économie de ressources.

II. UN PROJET DE BUDGET 1991 EN "TROMPE L'OEIL"

Votre rapporteur, très logiquement, a examiné le projet de budget de l'environnement pour 1991 à l'aune des orientations du plan national pour l'environnement.

Qu'a-t-il constaté ?

Une progression spectaculaire des crédits du ministère délégué chargé de l'environnement dont il faudrait se féliciter si elle ne s'expliquait, avant tout, par un certain nombre de transferts.

Des priorités budgétaires intéressantes mais aussi un décalage entre les intentions affichées par le plan et les réalisations concrètes proposées pour 1991.

A. UNE NETTE AUGMENTATION DES CREDITS, MAIS PLUS OPTIQUE QUE REELLE

L'ensemble des crédits - dépenses ordinaires et crédits de paiement - affectés au ministère de l'environnement atteint, dans le projet de loi de finances pour 1991, 1.229 millions de francs, et traduit par rapport à 1990, une augmentation de 43,15 %.

Cette augmentation résulte, en fait, pour sa majeure partie, de transferts de crédits précédemment inscrits aux budgets des ministères de l'équipement et de l'industrie. A partir de 1991 seront en effet rattachés au ministère chargé de l'environnement :

- 644 emplois administratifs du ministère de l'équipement et 31 emplois liés à des activités de recherche pour un montant budgétaire total, crédits de fonctionnement compris, de 164,3 millions de francs ;

- 537 emplois administratifs du ministère de l'industrie représentant, compte tenu des crédits de fonctionnement et de formation correspondants et du changement d'imputation budgétaire de la subvention accordée au Centre d'études et de recherche des charbonnages de France, une masse budgétaire de 132,3 millions de francs.

Hors transferts, le budget du ministère de l'environnement pour 1991 s'établit à 932,4 millions de francs, ce

qui ramène la progression par rapport à 1990 à 8,8 %, soit à un taux beaucoup moins exceptionnel, même s'il est supérieur à ceux du produit intérieur brut (5,4 %) et du budget civil de l'Etat (4,3 %).

Le budget de l'environnement continuera de représenter l'année prochaine une infime partie du budget de l'Etat : 0,072 % (0,095% transferts compris), soit toujours moins qu'en 1980. Au cours de la dernière décennie, le budget civil de l'Etat aura progressé, en francs constants, de près de 80% alors que celui de l'environnement aura diminué d'un tiers.

Le budget du Ministère de l'Environnement un budget résiduel

ANNÉES	BUDGET CIVIL DE L'ETAT	BUDGET DE DE L'ENVIRONNEMENT (VOTÉ)	% DANS LE BUDGET DE L'ETAT	VARIATION D'UNE ANNEE SUR L'AUTRE EN %	DÉPRÉCIATION MONÉTAIRE EN %
1980	562 450	520	0,092	+ 9,75	- 13,5
1981	644 215	537	0,083	+ 1,70	- 13,4
1982	827 750	674	0,081	+ 25,50	- 11,8
1983	935 485	761	0,081	+ 12,90	- 9,6
1984	996 210	794	0,079	+ 4,30	- 7,4
1985	1 059 623	817	0,077	+ 2,90	- 5,8
1986	1 096 841	875	0,079	+ 7,00	- 2,7
1987	1 137 827	627	0,055	- 28,00	- 3,1
1988	1 177 329	694	0,059	+ 10,60	- 2,7
1989	1 420 364	669	0,047	- 3,60	- 3,2
1990	1 491 380	857	0,058	+ 28,10	

(Source : Plan national pour l'environnement - Rapport préliminaire en vue du débat d'orientation).

Reconnaissons toutefois que les crédits de l'environnement enregistrent une évolution favorable, même si le "changement d'échelle" souhaité par le plan national pour l'environnement risque de rester en 1991 au stade de l'intention, ce qui, au demeurant, augure mal du projet de tripler en cinq ans le budget de l'environnement.

C'est vrai que, pour apprécier l'effort global de l'Etat en faveur de l'environnement, il faut tenir compte aussi des dépenses des autres ministères, de celles des collectivités locales et des établissements publics.

Les informations statistiques les plus récentes dont on dispose pour apprécier l'ensemble des crédits publics en faveur de l'environnement (annexe jaune "Etat récapitulatif de l'effort financier consenti en 1990 et prévu en 1991 au titre de l'environnement" dont certains chiffres demeurent cependant provisoires) font apparaître les estimations suivantes :

Etat (autres ministères)	2,5 milliards de francs
Ministère de l'environnement	0,6 milliard de francs
Collectivités locales	18,0 milliards de francs
Etablissements publics	4,8 milliards de francs
Total	25,9 milliards de francs

On constate que les collectivités locales réalisent à elles seules les deux tiers des investissements de protection de l'environnement ; elles ont notablement accru leur effort au cours des dernières années et c'est dans les secteurs de l'assainissement et des déchets que leurs investissements ont le plus augmenté (6,6 milliards de francs en 1988 au lieu de 5,6 milliards de francs en 1987 pour l'assainissement avec une forte progression des réseaux d'assainissement urbains et de l'évacuation des eaux usées rurales, 1,53 milliard de francs en 1988 au lieu de 1,08 milliard de francs en 1987 pour les déchets avec une forte progression de l'équipement des ordures urbaines).

Parmi les investissements des établissements publics sous tutelle (Agences de bassin, Agence nationale pour la récupération et l'élimination des déchets, Agence pour la qualité de l'air, parcs nationaux, Conservatoire du littoral, Conseil supérieur de la pêche et Office national de la chasse), qui ne représentent pas tout à fait 20 % du total, la part des agences de bassin est prépondérante.

B. LES ORIENTATIONS BUDGETAIRES

Le projet de budget de l'environnement pour 1991 traduit les principales évolutions suivantes :

1. Le renforcement des moyens en personnel et en fonctionnement

● Il s'agit là de la première priorité du budget de 1991. Il convient toutefois de distinguer entre :

- *les transferts budgétaires* précédemment évoqués qui ne correspondent qu'à un simple changement d'écriture comptable ; on doit certes se féliciter de tels transferts car ils permettront de mieux suivre l'évolution du budget de l'environnement dans sa globalité, mais on doit aussi regretter que la gestion des personnels concernés ne soit pas assurée par le ministère de l'environnement lui-même ;

- *l'augmentation proprement dite des moyens*. Le projet de budget prévoit ainsi la création de 85 postes dans les services des installations classées (15 autres figurent au budget de l'agriculture) et de 25 emplois de directeurs régionaux de l'environnement, présentés comme "l'amorce du changement d'échelle des responsabilités territoriales du ministère de l'environnement".

Le regroupement et le renforcement des structures administratives du ministère de l'environnement font suite aux conclusions du rapport Lorit sur la modernisation de l'administration territoriale de l'environnement et s'inscrivent dans le cadre du plan national pour l'environnement. Ils ont été présentés comme suit, à l'issue du comité interministériel du 8 octobre :

"Les directions régionales de l'environnement qui seront créées, dans chaque région, à partir du 1er janvier prochain, regrouperont les délégations régionales à l'architecture et à l'environnement, les services régionaux d'aménagement des eaux, les services hydrologiques centralisateurs et les délégations de bassin. Elles exerceront les missions précédemment dévolues à ces services.

"Le directeur régional de l'environnement aura vocation à exercer l'ensemble des missions découlant du ministère chargé de l'environnement, à l'exclusion de celles confiées au directeur régional de l'industrie, de la recherche et de l'environnement. Il sera chargé de promouvoir la mise en oeuvre, dans les régions et les départements, des orientations du plan national pour l'environnement qui seront arrêtées par le Gouvernement. Pour l'exercice de ses missions interdépartementales, le directeur régional de l'environnement sera

placé sous l'autorité du préfet de région et, pour ce qui concerne ses attributions départementales, sous l'autorité du préfet de département.

"Le directeur placé sous l'autorité d'un préfet de région exerçant une mission de coordination suprarégionale dans le domaine de l'environnement (bassin, massif) aura une fonction technique de coordination analogue à l'égard des autres directeurs concernés. Une cellule nationale de coordination regroupant des représentants des différents ministères concernés sous l'égide du ministère chargé de l'environnement suivra cette réorganisation.

"Le même travail sera effectué à l'échelon régional par une cellule régionale de coordination, sous l'autorité du préfet de région. La mise en place de cette administration doit être achevée le 1er janvier 1992.

"Chargées de l'inspection des installations classées, les directions régionales de l'industrie et de la recherche (DRIR) exerceront également leur pouvoir réglementaire dans les domaines des déchets, de la pollution de l'air et de la prévention des risques technologiques, sous l'autorité du ministre de l'environnement. Ces activités sont liées aux missions touchant à la sécurité et à la protection des consommateurs.

"A partir du 1er janvier 1991, les DRIR deviendront les "directions régionales de l'industrie, de la recherche et de l'environnement", et exerceront leurs missions d'environnement sous la responsabilité du ministre de l'environnement.

"Une expérience de rapprochement des directions départementales de l'équipement, de l'agriculture et de la forêt sera lancée à partir de janvier prochain. Ce projet, arrêté par les ministres concernés, est destiné à améliorer l'efficacité des services de l'Etat et la rationalisation de leur gestion, de façon à permettre à leurs interlocuteurs sur le terrain de trouver une administration locale compétente et efficace pour répondre aux problèmes posés.

"Le ministère de l'environnement participera à la définition, à la mise en oeuvre et au bilan de cette expérimentation."

Enfin, au plan de l'administration centrale du ministère de l'environnement, une direction de l'eau et un nouveau service chargé notamment des affaires scientifiques et de la coopération technique seront créés.

● Par ailleurs, les moyens de fonctionnement font l'objet, dans le projet de budget de l'environnement, de 13,6 millions de francs de mesures nouvelles qui correspondent en particulier :

. à la majoration des crédits de déplacements à l'étranger (+ 0,5 million de francs) pour tenir compte du développement des obligations internationales de la France en matière d'environnement ;

. à l'accélération de l'équipement informatique et bureautique des services extérieurs et de l'administration centrale (+ 3,6 millions de francs) ;

. au renouvellement partiel du parc de véhicules automobiles et à son fonctionnement (+ 2,059 millions de francs).

2. L'accroissement des capacités d'expertise et de recherche

Créé conformément aux orientations du plan national pour l'environnement et aux obligations internationales de la France résultant de la création de l'Agence européenne de l'environnement, l'Institut français de l'environnement bénéficiera en 1991 d'une première dotation de 6 millions de francs en fonctionnement et de 12 millions de francs en équipement pour assurer :

- le recueil et la synthèse des données de l'environnement ;
- l'optimisation des réseaux de surveillance ;
- les études d'impact économique des dommages à l'environnement ;
- l'analyse coût-efficacité des risques et des politiques de prévention, de protection et de restauration de l'environnement.

Par ailleurs, l'Institut national de l'environnement industriel et des risques sera mis en place à partir des activités du CERCHAR et s'orientera vers la recherche appliquée, les tests et les mesures dans le domaine de la prévention des risques industriels et pollutions. Il sera doté de 75,7 millions de francs par transfert du budget du ministère de l'industrie.

Ajoutons qu'un million de francs sera consacré à des études méthodologiques sur la radioactivité et le radon et 0,887 million de francs à des études relatives aux zones à urbaniser autour des installations à haut risque.

3. Un effort sélectif en faveur de la protection de la nature

Au travers du projet de budget pour 1991 de l'environnement, le Gouvernement souhaite améliorer la connaissance du patrimoine naturel (Observatoire du patrimoine naturel, inventaire des zones naturelles d'intérêt floristique et faunistique), afin de mieux fonder les mesures de protection ou de gestion des milieux. Il est attribué à l'Observatoire 2,5 millions de francs en fonctionnement et 4,6 millions de francs en investissement.

Par ailleurs, l'Etat entend développer son engagement en faveur des espaces naturels protégés grâce au renforcement de leur réseau territorial :

- les actions de gestion contractuelle de l'espace et des milieux naturels (des délégations régionales à l'architecture et à l'environnement notamment) bénéficient de 2 millions de francs ;

- les parcs naturels régionaux voient leurs moyens de fonctionnement augmenter de 1,4 million de francs ;

- les parcs nationaux existants se voient octroyer 5,4 millions de francs pour la mise à niveau de leurs moyens en fonctionnement ;

- les réserves naturelles font l'objet d'une mesure nouvelle de 7 millions de francs, notamment pour l'agrandissement des surfaces ;

- les actions inter-espaces bénéficient de 1,5 million de francs supplémentaire et les actions communautaires pour l'environnement d'une augmentation de 7 millions de francs ;

- 4,5 millions de francs supplémentaires sont prévus au titre de la sauvegarde de la faune et de la flore, afin notamment, de dédommager les communes touchées par l'élargissement des zones de protection de l'ours dans les Pyrénées (manque à gagner pour l'exploitation de la forêt) et de conforter l'action des conservatoires de Brest et de Porquerolles en faveur des espèces rares ou menacées de disparition ;

- un million de francs supplémentaire est alloué à la gestion des cours d'eaux et 4,6 millions de francs à la restauration des milieux naturels aquatiques.

En revanche, le Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres fait figure de parent pauvre : ses crédits de paiement diminuent (74 millions de francs contre 81,5

millions de francs en 1990) et ses autorisations de programme sont simplement reconduites à leur niveau de 1990 (80,4 millions de francs).

4. L'eau et les déchets privilégiés dans la lutte contre les pollutions

Les crédits de prévention des pollutions augmentent globalement de 33,9% en dépenses ordinaires (183,7 millions de francs), de 12,3% en crédits de paiement (228 millions de francs) et de 10% en autorisations de programmes (301,3 millions de francs).

L'eau fait l'objet de quatre mesures budgétaires prioritaires :

- l'amélioration du suivi de la qualité des eaux superficielles, continentales, des eaux littorales et des eaux souterraines (+ 4,2 millions de francs) ;

- le renforcement de l'automatisation des réseaux d'annonces des crues, la relance de l'équipement des services hydrométriques (+ 4 millions de francs) et la modernisation du fonctionnement des réseaux et de la banque de données (+ 2 millions de francs) ;

- la réalisation d'études générales dans le domaine de l'eau (+ 5 millions de francs) ;

- l'amélioration de la sécurité de l'approvisionnement en eau (+ 10,3 millions de francs).

On notera, pour le déplorer, que les crédits destinés aux aménagements contre les eaux, soit aux grands barrages, stagnent en autorisations de programmes (108,5 millions de francs), même si les crédits de paiement font l'objet d'un rattrapage (94 millions de francs contre 84,5 millions de francs en 1990). Il faut y voir la conséquence de la "pause de l'intervention de l'Etat" décidée cette année et il serait souhaitable que la position du Gouvernement sur l'aménagement de la Loire soit rapidement arrêtée.

- Au titre de l'amélioration de la gestion des déchets dangereux, deuxième priorité, le développement de la politique de valorisation et d'élimination des déchets bénéficiera d'une revalorisation des subventions à l'ANRED (+ 8,245 millions de francs : 3,142 millions de francs en fonctionnement et 5,103 millions de francs en équipement).

● Enfin, on relèvera que les moyens de l'Agence pour la qualité de l'air (AQA) sont accrus de 5,509 millions de francs (1,509 million de francs en fonctionnement et 4 millions de francs en équipement).

5. Un secteur délaissé : la qualité de la vie

Le Fonds d'intervention pour la qualité de la vie (FIQV) verra en 1991 ses moyens diminuer :

- tant en autorisations de programme (88,6 millions de francs contre 122 millions de francs en 1990) ;

- qu'en crédits de paiement (95,8 millions de francs contre 116,2 millions de francs en 1990).

Cette évolution est très regrettable puisque le FIQV doit retrouver en 1991 approximativement le niveau qui était le sien en 1989. Il est vrai qu'il a été, en 1990, "artificiellement gonflé" par l'inscription à son titre de 30 millions de francs destinés à renforcer les moyens des services extérieurs de l'environnement, qui ont été "reconvertis" dans le projet de loi de finances pour 1991.

DEUXIEME PARTIE

LA PROTECTION DE LA FORET CONTRE LES INCENDIES

En 1986, à même époque, votre rapporteur consacrait l'essentiel de son avis budgétaire à la protection de la forêt méditerranéenne contre le feu. La violence des incendies de l'été précédent lui laissait en effet penser qu'ils resteraient longtemps dans les mémoires et qu'il convenait de prendre un certain nombre de dispositions pour en éviter la répétition.

Deux ans plus tard, il se réjouissait que les efforts entrepris au travers des lois de finances et de 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 aient permis une plus grande maîtrise du phénomène. Les résultats de la campagne de prévention et de lutte contre les incendies de forêt de l'été 1988 étaient en effet les meilleurs enregistrés depuis l'établissement des premières statistiques pour l'ensemble des départements du sud-est de la France, vingt-cinq ans plus tôt.

Il lui faut aujourd'hui déchanter.

En 1989 et en 1990, favorisés par une sécheresse exceptionnelle et prolongée, les incendies de forêts auront été plus dramatiques encore qu'en 1986. 51.859 hectares avaient été parcourus par le feu cette année-là, plus de 75.000 l'auront été en 1989 et vraisemblablement 70.000 cette année.

Le feu a ravagé les forêts du pourtour méditerranéen mais aussi, en 1989, celles du sud-ouest et, en septembre dernier, celle de Brocéliande, en Bretagne, sur une surface certes moindre (700 hectares) qu'en 1976 (1.100 hectares), mais qui est celle du coeur historique de ces bois, attaché à la légende du Roi Arthur et des Chevaliers de la Table ronde.

Ces sinistres ont suscité à juste titre l'émotion générale (et le dépôt, à l'Assemblée nationale, de deux propositions de résolution tendant à la constitution d'une commission d'enquête).

**Superficies de forêts, landes, maquis
et garrigues parcourues par le feu en France**

ANNEE	ZONE MEDITERRANENNE (en hectares)	TOTAL FRANCE y compris zone méditerranéenne (en hectares)
1979	53.957	59.727
1980	15.323	22.176
1981	21.698	27.711
1982	47.368	55.145
1983	48.876	53.729
1984	14.753	27.202
1985	46.744	57.368
1986	46.902	51.859
1987	10.408	14.108
1988	5.171	6.701
1989	55.896	75.514
1990	56.000*	70.000*

** (estimations)*

C'est pourquoi -bien qu'il faille une fois encore rappeler, pour dans une certaine mesure le déplorer, que la protection de la forêt contre les incendies relève moins du ministère délégué à l'environnement que des départements en charge de l'agriculture et de la forêt ou de l'intérieur (à preuve, le plan national pour l'environnement est quasiment muet à son sujet)- il convient d'accorder à nouveau à ce dossier toute l'attention qu'il mérite.

Partir du constat dressé en 1986 et des propositions alors formulées permet de prendre la mesure des dispositions qui ont été prises, de souligner tant leur portée que leur insuffisance.

I - LE RAPPEL DES PROPOSITIONS FORMULEES EN 1986

● La politique de prévention des incendies sur le pourtour méditerranéen emprunte, constatait en 1986 votre rapporteur, un certain nombre de structures ; elle s'appuie sur un réseau de surveillance, sur l'entretien et le reboisement de la forêt.

* S'agissant des *structures*, il recensait :

- à l'échelon national, *la Délégation aux risques majeurs* ;

- au plan de la coopération locale, un établissement public, créé en 1963 : *l'entente interdépartementale*, qui réunit élus et techniciens et regroupe pratiquement tous les départements de la façade méditerranéenne ; son rôle consiste notamment à mettre en oeuvre et à coordonner les moyens de lutte en coopération avec le *Centre inter-régional de coordination opérationnelle de la sécurité civile* créé en 1979 (qui a en outre une mission de réflexion sur les risques majeurs, en particulier météorologiques, des régions méditerranéennes et qui assiste les structures départementales, par exemple par la mise à disposition d'instructeurs), à mener des actions de sensibilisation et d'information, à acquérir des équipements trop onéreux à l'échelle d'un seul département ;

- dans chaque département, *des bureaux d'étude et de centralisation des renseignements sur les incendies de forêt (B.E.C.R.I.F.)*, qui associent élus et services de l'Etat et qui interviennent, le plus rapidement possible, sur les lieux des sinistres 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 afin d'interpeller les suspects, mais aussi d'accumuler des indications dans un but de prévention ;

- enfin, *des comités communaux "feux de forêt"*, formés de bénévoles, qui concourent à la bonne application des réglementations relatives à la prévention, à la surveillance du territoire communal, à l'entretien des équipements et à l'intervention sur les feux en soutien logistique des pompiers.

* *La surveillance des massifs forestiers méditerranéens* reposait, en 1986, sur 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, et sur un réseau permanent de détection et d'alerte articulé autour de moyens fixes (tours de guet) et mobiles (véhicules de patrouille).

En cas de conditions météorologiques particulièrement délicates, les moyens de riposte pouvaient être mobilisés dans le cadre du plan ALARME (alerte liée aux risques météorologiques exceptionnels), afin de déployer sur le terrain des détachements d'intervention préventifs (D.I.P. - patrouilles de six hommes environ), de mettre en alerte, en vol, des bombardiers d'eau, de rapprocher les moyens nationaux du secteur menacé (les Canadair pouvaient ainsi être mis en place sur des aérodromes autres que celui de Marignane), enfin, d'acheminer, lorsque les menaces étaient particulièrement sévères, des colonnes de renforts sapeurs-pompiers provenant de départements extérieurs à l'entente interdépartementale.

* En ce qui concerne *le débroussaillage*, dont il soulignait combien il constitue l'acte primaire de la prévention, votre rapporteur rappelait que le code forestier et une circulaire ministérielle du 9 janvier 1983 obligeaient les propriétaires à débroussailler dans un rayon de cinquante mètres autour des habitations, que les maires pouvaient porter cette zone à cent mètres et qu'étaient prévus des plans de débroussaillage communaux, des groupements de propriétaires forestiers en associations syndicales, et l'exécution d'office des travaux en cas de carence des propriétaires.

* Enfin, il constatait que la politique de *reboisement* amorcée avec l'aide du Fonds européen d'orientation et de garantie agricoles (F.E.O.G.A.) avait permis de reboiser en six ans, en région méditerranéenne, 43.700 hectares et d'améliorer 48.000 hectares de forêts dégradées pour un coût financier de 1,080 milliard de francs supporté à hauteur de 50% par le F.E.O.G.A., de 40% par les pouvoirs publics et de 10% par les propriétaires privés. Le relais était alors assuré par les "programmes intégrés méditerranéens" (P.I.M.) et la CEE avait décidé en juin 1986 de consacrer 20 millions d'ÉCU (137 millions de francs) à la défense de la forêt contre l'incendie dans les cinq ans à venir.

● Au terme de ses investigations et des contacts qu'il avait pu avoir avec des responsables de la prévention et de la lutte contre les incendies, votre rapporteur était amené à faire une série de propositions relatives :

- à *l'information* : la plupart des incendies ayant une origine humaine, il était évident que la sensibilisation des populations, des collectivités, des touristes, aux dangers du feu devait être renforcée, notamment par d'importantes campagnes d'information au début de l'été et par la mobilisation par l'intermédiaire des comités communaux "feux de forêt" ;

- au *débroussaillage* : il apparaissait avec une évidente clarté que le problème en la matière était d'une part de faire

appliquer les réglementations existantes, et d'autre part de diminuer les coûts de débroussaillage. Votre rapporteur jugeait indispensable de sanctionner les manquements aux obligations de débroussaillage, 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, précisait-il, pourrait venir compenser le caractère obligatoire du débroussaillage et les collectivités locales et les coopératives d'utilisation du matériel agricole (C.U.M.A.) pourraient également en bénéficier ; de même pouvait-on imaginer de créer une taxe communale de débroussaillage analogue à la taxe facultative d'enlèvement des ordures ménagères.

Il suggérait d'utiliser les jeunes chômeurs, les détenus ou les volontaires du service national à la prévention des incendies de forêt. Enfin, il appelait de ses vœux la mise sur pied d'une véritable politique de débroussaillage industriel d'hiver, en association avec un recours aux phytocides et au feu contrôlé ;

- à *l'équipement des massifs forestiers* : votre rapporteur proposait d'interdire au public, en période dangereuse, l'accès aux "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, un certain nombre de "règles minimales d'auto-défense" et, notamment, outre l'obligation de débroussaillage, celle de disposer de réserves d'eau autonomes ; de favoriser, dans certains cas, le mitage contrôlé des massifs en laissant construire en forêt des résidences principales, intrinsèquement moins dangereuses que les résidences secondaires, 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 ;

- à *l'amélioration du dispositif de surveillance*, par le développement des photos satellites ou du système de détection par laser, par le recours à des patrouilles forestières de protection et surtout par la modernisation du guet aérien avec une préférence donnée aux Tracker sur les Canadair ;

- à *la pastorale et au pacage* : votre rapporteur insistait sur la nécessité de réaffirmer la vocation agro-pastorale de la zone méditerranéenne, en encourageant le maintien ou le retour des

activités agricoles et du pâturage contrôlé en forêt, au besoin par des aides publiques appropriées ;

- *au reboisement*, avec l'objectif d'obtenir une forêt à la fois moins inflammable et plus productive, à partir des recherches de la station de sylviculture méditerranéenne de l'Institut national de la recherche agronomique (INRA), basée à Avignon, sur le comportement du feu en fonction des végétaux ou des associations végétales, et des investigations de même nature menées par le Centre national du machinisme agricole, du génie rural et des eaux et forêts (CEMAGREF) ;

- *à l'organisation des secours* : votre rapporteur soulignait combien il était indispensable d'intervenir au départ des feux, d'améliorer les moyens de transmission et la formation des hommes, de renouveler le matériel de lutte basé à Marignane, d'obliger, enfin, les communes à s'équiper, les pompiers étant surtout organisés à l'échelon cantonal ;

- *au renforcement des sanctions* : "la sagesse commençant à la peur du gendarme", il était clair, en 1986, que les sanctions encourues en cas d'infraction devaient être durcies.

II - LES ACTIONS DE PREVENTION ET DE LUTTE DEPUIS 1986

A - UN EFFORT INCONTESTABLE...

Au travers notamment du plan "antifeu" adopté en décembre 1986, de la loi n°87-565 du 22 juillet 1987 (1) et de ses textes d'application, et d'un certain nombre de mesures ponctuelles décidées en conseil des ministres à la veille des étés successifs, les moyens de la politique de prévention et de lutte contre les incendies de forêts ont été incontestablement améliorés et certaines des revendications de votre rapporteur satisfaites.

● L'effort de sensibilisation a été développé. On mentionnera, par exemple, dans le cadre du plan de 1986, les actions entreprises sous le slogan "la forêt est en danger, à nous de la protéger" et l'opération "2000 jeunes" qui a permis d'associer la jeunesse à des actions de nettoyage et de reboisement de zones incendiées. On citera encore la campagne lancée au printemps dernier, à destination notamment de la population scolaire, par le

(1) relative à l'organisation de la sécurité civile, à la protection de la forêt contre l'incendie et à la prévention des risques majeurs.

Président de la République, "fais gaffe au feu", ou l'opération de parrainage par les classes primaires d'une parcelle de forêt voisine, afin de sensibiliser les enfants à l'intérêt et à la fragilité de la forêt (opération "à l'école de la forêt"). En outre, un livret pédagogique sur les feux de forêt devrait être prochainement mis à la disposition des enseignants.

Une circulaire du 17 juin 1987 a invité les préfets à sensibiliser l'opinion publique et notamment les usagers de la route par l'installation systématique du panneau C3 "forêt facilement inflammable" sur le réseau routier des zones à risques et leur a demandé de rappeler aux maires et présidents des conseils généraux l'existence de cette signalisation pour qu'ils prennent les mêmes dispositions pour la voirie communale et départementale.

Le décret n°90-918 du 11 octobre 1990 pris en application de l'article 21 de la loi n°87-565 du 22 juillet 1987 a défini le contenu et la forme des informations auxquelles doivent avoir accès les personnes susceptibles d'être exposées à des risques majeurs, et notamment, s'agissant du risque d'incendie de forêts, les habitants de certaines communes situées dans les régions et départements forestiers et dont la liste doit être établie par arrêté préfectoral.

Aux termes de l'article 3 de ce décret, *"l'information donnée aux citoyens sur les risques majeurs auxquels ils sont soumis comprend la description des risques et leurs conséquences prévisibles pour les personnes, les biens et l'environnement, ainsi que l'exposé des mesures de sauvegarde prévues pour limiter leurs effets.*

Elle est consignée dans un dossier synthétique établi par le préfet (...). Sont exclues de ce dossier les indications susceptibles de porter atteinte au secret de la défense nationale ou aux secrets de fabrication, ainsi que celles de nature à faciliter des actes de malveillance ou à faire obstacle à l'application des mesures prévues dans les différents documents. Le dossier est transmis au maire.

Le maire établit un document d'information qui recense les mesures de sauvegarde répondant au risque sur le territoire de la commune, notamment celles de ces mesures qu'il a prises en vertu de ses pouvoirs de police. Il fait connaître au public l'existence du dossier synthétique et du document d'information par un avis affiché en mairie pendant deux mois.

Le dossier synthétique, le document d'information (...) peuvent être librement consultés en mairie (...) et sont tenus à jour."

Les consignes de sécurité figurant dans le document d'information sont portées à la connaissance du public par voie d'affiches, selon des modalités définies par le maire.

Lorsque la nature du risque ou la répartition de la population l'exige, l'affichage peut être imposé dans certains établissements recevant du public ou immeubles à usage professionnel (lorsque le nombre d'occupants est supérieur à cinquante personnes), sur les terrains de camping ou de caravaning dont la capacité est supérieure à cinquante campeurs sous tente ou quinze tentes et caravanes, enfin, dans les locaux à usage d'habitation regroupant plus de quinze logements.

Une expérience de mise en oeuvre d'un plan d'information préventive, par une conférence associant tous les acteurs concernés, est par ailleurs en cours au niveau départemental.

● En dehors du problème spécifique de l'information, la loi n° 87-565 du 22 juillet 1987 a renforcé les moyens d'action sur le plan juridique, tant au travers du chapitre III de son titre II qui traite de la défense de la forêt contre l'incendie, que de ses dispositions générales.

* Elle a ainsi prévu :

- la dispense d'autorisation spéciale pour les défrichements nécessaires à l'exécution de travaux reconnus d'utilité publique, alors que les défrichements réalisés dans les périmètres de protection et de reconstruction forestières (PPRF) étaient auparavant soumis à autorisation (de même, ils sont exonérés de la taxe de défrichage) (article 28.) ;

- la possibilité pour l'autorité administrative (le préfet) de mettre en demeure les propriétaires ou les titulaires d'exploitation de fonds boisés dans les PPRF d'y réaliser une mise en valeur agricole ou pastorale, dès lors que la déclaration d'utilité publique requise pour la création de tels périmètres l'a jugée "possible et opportune". A défaut, le préfet peut attribuer l'autorisation d'exploiter à un tiers demandeur ayant présenté un plan de mise en valeur. Elle peut également exproprier les terrains en cause au profit des collectivités publiques pour les mettre à disposition des sociétés d'aménagement foncier et d'équipement rural. Après avis des départements intéressés, elle peut déterminer les types de culture à entreprendre. Le propriétaire peut réaliser la mise en valeur par la conclusion d'une convention (ou concession) pluriannuelle de pâturage. Si la mise en valeur occasionne des dégâts répétés de nature à compromettre l'avenir des peuplements forestiers, le représentant de l'Etat peut y mettre fin (article 29) ;

- la possibilité de détruire d'office les boisements irréguliers (article 31) ;

- la possibilité de demander au département, à des groupements de collectivités territoriales, ou à des syndicats mixtes, de financer les travaux dont l'exécution d'office est prononcée par le maire. Un titre de perception, d'un montant correspondant au mémoire des travaux faits, arrêté et rendu exécutoire, est émis à l'encontre des propriétaires intéressés (article 32) ;

- l'aggravation des sanctions en cas de délit d'incendie involontaire des forêts d'autrui : des amendes de 1.300 à 20.000 francs ont été prévues et / ou un emprisonnement de onze jours à six mois, avec la possibilité de porter ces peines au double si le prévenu a commis la circonstance aggravante spéciale (c'est-à-dire s'il n'est pas intervenu pour arrêter le sinistre ou n'a pas averti immédiatement une autorité administrative de police). Le tribunal peut, en outre, ordonner aux frais du condamné la publication intégrale, ou par extraits, de sa décision ou la diffusion d'un message informant le public des motifs et du contenu de sa décision dans un ou plusieurs journaux (article 33) ;

- une astreinte (entre 200 et 500 francs par jour et par hectare) en cas d'infraction aux obligations de débroussaillage prévues à l'article L.322-3 du code forestier (autour des constructions et installations de toute nature, sur une profondeur de 50 mètres qui peut être portée à 100 mètres par le maire). Le montant de l'astreinte est versé au budget de la commune du lieu de l'infraction et affecté au financement de travaux de débroussaillage obligatoire exécutés d'office (article 34) ;

- la possibilité pour le maire, dans le cas où la commune a engagé des dépenses pour les opérations de secours liées à un incendie volontaire de forêt, de demander directement réparation au condamné (article 35). Deux peines complémentaires ont en outre été prévues : la publication du jugement aux frais du condamné et la possibilité de prendre à son encontre une interdiction de séjour, applicable dans certains lieux figurant sur une liste dressée par le ministère de l'intérieur et précisée par voie d'arrêté individuel, par exemple les zones, la commune ou le département où il a commis l'infraction (articles 36 et 37) ;

- le renforcement de la répression des infractions avec la généralisation de la procédure de l'amende forfaitaire (article 38 et décret d'application du 7 avril 1988), par application des articles 529 à 529-2 et 530 à 530-2 du code de procédure pénale aux contraventions des quatre premières classes qui intéressent les bois et forêts.

*** Outre ces dispositions spécifiques, les mesures prévues par la loi du 22 juillet 1987 en matière de maîtrise de l'urbanisation et d'organisation de la sécurité civile sont applicables à la prévention ou à la lutte contre les incendies de forêt.**

Ainsi :

- les documents d'urbanisme, et notamment les plans d'occupation des sols, doivent prendre en compte l'existence du risque incendie (votre rapporteur a été informé que, dans le cadre de son programme de cartographie, la délégation aux risques majeurs élaborait actuellement, pour le département du Vaucluse, un projet d'intérêt général destiné à aider les communes pour l'établissement des POS) ;

- les attributions du préfet, en cas de sinistre ou à titre préventif, ont été précisées : si un plan ORSEC, ou un plan d'urgence a été déclenché, les opérations de secours dans le département sont placées sous son autorité (article 5) ; il prépare les mesures de sauvegarde et coordonne les moyens de secours publics dans le département (article 7) ; il assure la mise en oeuvre des moyens de secours publics et privés et, lorsque les circonstances le justifient, il peut déclencher un plan ORSEC départemental (article 9) ; il peut procéder à la réquisition des moyens privés de secours nécessaires (article 10).

En outre, l'organisation de la sécurité civile au plan interdépartemental a été prévue dans trois cas de figure :

*** lorsque les opérations de secours intéressent le territoire de plusieurs départements, le Premier ministre peut en placer la responsabilité sous la direction du préfet d'un de ces départements (article 5) ; le préfet ainsi désigné se voit attribuer les mêmes compétences que le préfet d'un département, son champ d'intervention territorial étant simplement élargi ;**

*** les préfets des départements où se trouvent les sièges des six zones de défense (1) préparent les mesures de sauvegarde et coordonnent les moyens de secours publics dans la zone de défense ; si les circonstances le justifient, ils peuvent déclencher un plan ORSEC de zone ; après avis des présidents des commissions administratives des services départementaux d'incendie et de secours de la zone considérée, il leur appartient d'établir un schéma directeur destiné à la formation des personnels et à la préparation des moyens de secours (article 7) ; l'objectif de ce schéma est d'assurer une adéquation**

(1) Paris (Paris) ; Sud-Est (Lyon) ; Nord (Lille) ; Sud-Ouest (Bordeaux) ; Ouest (Rennes) ; Est (Metz) .

satisfaisante des moyens de secours existants sur le territoire de la zone aux risques prévisibles qui y sont préalablement recensés ;

* lorsque plusieurs départements sont plus particulièrement exposés à certains risques, le Premier ministre peut confier, en tout ou partie, au préfet de l'une des régions où se trouvent l'un ou les départements concernés, les compétences attribuées au préfet de zone de défense (article 8). C'est ainsi que par arrêté du Premier ministre en date du 10 février 1988, cette disposition a été appliquée à la région du sud-est méditerranéen : le préfet de la région Provence-Alpes-Côte d'Azur exerce, sur le territoire des quinze départements de l'entente inclus dans la zone de défense Sud-Est, les compétences du préfet de cette zone en matière de protection de la forêt méditerranéenne (mais aussi pour la lutte contre les pollutions marines). Il est assisté de la délégation à la protection de la forêt méditerranéenne.

● Les moyens financiers de la prévention ont été accrus notamment avec la création, en décembre 1986, du Conservatoire de la forêt méditerranéenne. Les crédits dont il dispose sont versés sur une ligne budgétaire de répartition, rattachée au budget du ministère de l'agriculture et de la forêt et alimentée par une taxe parafiscale prélevée sur la vente de briquets et allumettes. Cette ligne a été dotée, chaque année depuis 1987, de 100 millions de francs. La même somme est inscrite au projet de loi de finances pour 1991. Outre des prélèvements effectués au niveau central (19 millions de francs tous les ans par le ministère de l'intérieur pour le guet armé aérien, trois millions de francs environ par les départements ministériels en charge de l'agriculture et de la forêt et de l'environnement, dans ce dernier cas pour des actions d'information et de sensibilisation ou le soutien de travaux exemplaires de débroussaillage ou d'entretien), ces crédits ont permis de financer, selon le schéma suivant, des actions régionales ou départementales par ailleurs relayées par les collectivités.

Types d'actions	1987	1988	1989
- Surveillance de la forêt	8%	25,3%	21,5%
- Equipement des massifs	14%	46,8%	63,5%
- Résorption des sources accidentelles d'incendies	30%	7,7%	5,2%
- Information et sensibilisation	36%	4,4%	5,3%
- Aménagement rural	9%	6,5%	4,0%
- Recherche	2%	1,8%	0,4%
- Formation	1%	7,5%	0,1%
Total	100% = 100MF	100% = 100MF	100 % = 95MF⁽¹⁾

(1) En 1989, un gel de 5% avait, dans un premier temps, ramené le montant des crédits disponibles à 95 millions de francs.

Une convention annuelle Etat-département est négociée pour définir les actions susceptibles de bénéficier des aides financières. Des opérations à caractère régional ou inter-régional sont aussi financées, par l'intermédiaire des régions et de l'entente interdépartementale. La programmation des actions du Conservatoire est assurée par la délégation à la forêt méditerranéenne, cellule placée sous les ordres du préfet de la région Provence-Alpes-Côte d'Azur, coordinateur de l'ensemble des actions de protection dans la zone méditerranéenne. Un conseil d'orientation de la forêt méditerranéenne, dont elle assure le secrétariat, a en outre été créé par un arrêté du 28 octobre 1987. Présidé par la même autorité administrative, il associe représentants de l'Etat, des collectivités locales, des milieux socio-professionnels concernés et personnes qualifiées choisies parmi les associations et organismes intéressés par la prévention des incendies de forêt.

Au-delà, les pouvoirs publics ont très sensiblement accru les crédits de prévention et de lutte contre les feux de forêts : le ministère de l'intérieur y aura ainsi consacré 413 millions de francs en 1990 et le ministère de l'agriculture 365 millions de francs. Cet effort est largement relayé par les collectivités territoriales.

Ajoutons que les moyens d'études et de recherche sur les essences, et notamment sur leur résistance au feu, ont augmenté.

● L'effort des pouvoirs publics a aussi concerné les moyens humains et en matériel.

* Désormais, un prépositionnement des unités de sécurité civile (1.500 hommes au total) sur les sites les plus sensibles est prévu avant même que la campagne ne soit ouverte. Par ailleurs, outre ces moyens supplémentaires, le ministre de la défense a accordé au

ministre de l'intérieur la possibilité de *mobiliser dans certaines garnisons des équipes de renfort supplémentaires* (cette année 18 sections représentant 840 hommes ont ainsi été concernées, deux fois plus qu'en 1989) et mis à sa disposition six Puma pour transporter les effectifs. Ces mesures ont permis de renforcer l'action des corps de sapeurs-pompiers communaux et départementaux (27.000 hommes dans le Sud-Est, 8.000 dans le Sud-Ouest).

La flotte aérienne de sécurité civile (28 avions (1) et 33 hélicoptères cette année) a bénéficié, depuis 1986, d'une sensible augmentation de ses crédits d'équipement et de maintenance et a été dotée d'hélicoptères qui permettent une intervention rapide sur les feux naissants (Ecureuil, Lama, Puma). Ces moyens ont été répartis sur douze bases avancées.

Il a été procédé, cet été, à l'expérimentation et à l'évaluation opérationnelle de moyens lourds, comme le bombardier d'eau Hercules C130 (capacité d'emport : 12 tonnes d'eau) et les hélicoptères Super Puma.

On notera enfin qu'à la suite des graves incendies qui ont ravagé les forêts du *sud-ouest* en 1989, un dispositif de lutte spécifique a été basé dans cette région.

** La surveillance des massifs a été améliorée :*

- le plan du 11 décembre 1986 a prévu l'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 devaient être concernés chaque année) ;

- des *unités de forestiers-sapeurs* chargés du débroussaillage, de l'entretien des ouvrages de protection, de la détection et de l'extinction des feux naissants ont été créées et implantées en forêt (mais seulement 21 sont en place sur un total de 42 prévues) ; après les opérations pilotes effectuées dans les départements des Bouches-du-Rhône et des Alpes-Maritimes, l'ensemble de la zone méditerranéenne a été dotée d'un *réseau de véhicules équipés pour intervenir sur les départs de feux* (301 véhicules étaient ainsi opérationnels en septembre 1989) ;

- le plan ALARME (alerte liée aux risques météorologiques exceptionnels) a été complété par le *plan ALADIN* (alerte liée aux départs d'incendie de nuit), destiné à prendre le relais des systèmes de guet armé aérien et de guet terrestre inopérants la nuit. Ainsi, lorsque les conditions météorologiques sont particulièrement favorables aux déclenchements d'incendies (vent

(1). 13 Tracker, 11 Canadair, 2 DC6, 2 Fokker F 27.

supérieur à 60 km/h et hygrométrie inférieure à 30 mm), le centre opérationnel départemental d'incendie et de secours (CODIS), sous la responsabilité des préfets, veille désormais au quadrillage préventif du terrain, et, appuyé par les patrouilles dissuasives de la gendarmerie et de l'Office national des forêts (ONF), offre une réserve opérationnelle de sapeurs-pompiers. Les bureaux d'études centralisées de renseignements pour les incendies de forêts (BECRIF) doivent améliorer progressivement l'efficacité du plan ALADIN en identifiant les périodes, zones et horaires particulièrement sensibles aux interventions criminelles ;

- le ministre délégué chargé de l'environnement a en outre indiqué au Sénat, le 12 octobre dernier, qu'il était actuellement procédé à l'évaluation des résultats d'une opération tentée en Corse en matière de *surveillance et de télédétection aérienne des incendies de forêt, par association d'avions pouvant voler dans n'importe quelles conditions et de dispositifs télévisuels au sol.*

B - ... QUI DEMEURE INSUFFISANT

Votre rapporteur a donc vu depuis 1986 certaines de ses préoccupations satisfaites : la surveillance des massifs a été renforcée, et l'organisation des secours améliorée notamment avec la décentralisation des plans ORSEC et une meilleure coordination des opérations ; l'information de la population devrait être désormais mieux assurée ; enfin, les moyens financiers, humains et en matériel ont été sensiblement accrus.

Il n'en reste pas moins qu'un certain nombre de problèmes demeurent qui tiennent à des carences ou inadaptations de la législation et à une mise à niveau des moyens encore insuffisante.

Ainsi :

● Parce que la lutte contre le feu se gagne en grande partie dans les mois qui précèdent les campagnes d'été, il convient de prendre toutes mesures nécessaires pour inciter au respect des obligations en matière de débroussaillage.

Il semble, certes, qu'à la suite notamment des campagnes de sensibilisation, des progrès significatifs aient été obtenus dans l'entretien des abords d'habitations, notamment quand, à l'initiative des maires, les communes se sont engagées dans la mise en oeuvre de plans de débroussaillage ou d'aménagement forestier. Mais, *force est de constater que l'article 34 de la loi du 22 juillet 1987, qui prévoit une astreinte lors des jugements pour infraction aux obligations de débroussaillage prévues à l'article L 322-3 du code forestier, reste*

relativement théorique car les travaux réalisés d'office, prévus à l'article 32, et les poursuites judiciaires restent extrêmement rares, les maires intervenant surtout par de simples mises en demeure (à cet égard la création d'un fonds alimenté par un crédit de 5 millions de francs par an pour les travaux exécutés d'office a été opportune).

On ne soulignera par ailleurs jamais assez que *le coût des opérations de débroussaillage constitue le frein principal au respect des obligations*. Il s'établit aux environs de 10.000 francs par hectare. Certaines collectivités locales, comme c'est le cas du département des Alpes-Maritimes, ont mis en oeuvre des mécanismes d'aide et de subvention qui permettent de prendre en charge les opérations jusqu'à 30% de leur coût. On doit aujourd'hui se demander, s'il ne conviendrait pas de généraliser ce dispositif au niveau de l'Etat en admettant, dans certaines limites, la déduction d'une partie des frais de débroussaillage (la même proportion de 30% par exemple) du revenu imposable des propriétaires. C'est une solution que le Gouvernement a adopté, par le passé, dans d'autres domaines (économies d'énergie, grosses réparations sur les immeubles). Or, le débroussaillage est une action au moins aussi utile pour la collectivité nationale.

Votre rapporteur s'est cependant réjoui du souci récemment exprimé par le Gouvernement, dans le communiqué du Conseil des ministres du 24 octobre dernier, de voir "la législation et la réglementation applicables au débroussaillage rendues plus précises et plus rigoureuses". Il a été ainsi annoncé :

- que "des dispositions seront prises pour rendre plus facile le nettoyage des sous-bois par le pacage d'animaux (écobuage) ou par un brûlage dirigé en période hivernale" (sans doute est-il tenu compte des difficultés rencontrées pour commercialiser à grande échelle des engins de débroussaillage mécaniques fiables, performants et économiques) ;

- que "les plans d'aménagement des forêts contre l'incendie pourront être rendus obligatoires après déclaration d'utilité publique" ;

- que "l'insertion dans les contrats d'assurance des immeubles contre l'incendie d'une clause pénalisant le non-respect des obligations de débroussaillage est mise à l'étude".

Ce dernier projet va dans le sens de la proposition que votre rapporteur avait faite en 1986, même si la formulation est différente.

● Le maintien ou le retour des activités agricoles et du pâturage en forêt, moyen évident de prévention contre les incendies,

a certes fait l'objet de dispositions dans la loi du 22 juillet 1987, mais compte tenu de la lourdeur de la procédure de déclaration d'utilité publique prévue à l'article L 321-6 du code forestier, et de son inadaptation fréquente au contexte local, les dispositions de l'article 29 de la loi sur la mise en valeur agricole ou pastorale n'ont pas actuellement de véritable champ d'application.

On en reste, en réalité dans ce domaine, aux opérations pilotes comme celles entreprises par l'INRA (pâturage ovin et caprin dans le Var, et dans le Gard, les Hautes-Alpes, les Alpes-de-Haute-Provence, l'Ardèche, et pâturage hivernal de bovins dans les Bouches-du-Rhône), ou à la réintroduction, à titre expérimental, des pratiques de pâturage, en application de l'article 19 du règlement 797/85 de la CEE (1) et de contrats de pastoralisme respectant un cahier des charges dans le cadre de plans de débroussaillage engagés dans le Gard, le Var, les Pyrénées-Orientales et le Lot.

● Le problème de l'habitat en forêt demeure mal résolu. Votre rapporteur soulignait, en 1986, combien les avis à son égard sont partagés. 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 qu'il 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.

A la suite des feux de l'été 1989, une mission d'inspection interministérielle a été chargée d'examiner ce problème et un groupe de travail piloté par le ministère de l'équipement a été constitué.

Le Gouvernement s'est aujourd'hui engagé à modifier les règles d'urbanisme et de construction avant le 1er mai 1991. On doit saluer cette décision, même s'il faut attendre d'en connaître les détails pour s'en féliciter.

Par ailleurs, une étude est en cours, avec l'Institut géographique national, sur une trentaine de sites du bassin méditerranéen : deux séries de photos (1978-1979 et 1987-1988) sont comparées pour chaque site et on attend de la comparaison, pour l'ensemble des sites, une meilleure appréhension de la relation "incendie-urbanisation".

Ce qui reste à définir, en réalité, c'est toute une stratégie d'occupation et d'aménagement du territoire forestier méditerranéen. Votre rapporteur empruntera ici à M. Haroun

(1) Cet article a instauré un régime d'aide aux agriculteurs volontaires qui maintiennent ou introduisent des pratiques agricoles favorables à l'environnement.

Tazieff la démonstration qu'il a faite, il y a un peu plus d'un an, dans un article de presse :

"Les feux de forêt ont existé de tout temps. Il s'en produira toujours, qu'ils soient dus à la foudre, à une étincelle malencontreuse, à la malveillance, peu importe. Peu importe, car un feu, s'il n'y a pas au sol des broussailles desséchées, du bois mort, tombé ou sur pied, et s'il ne souffle pas un vent suffisamment fort, un feu ne se transforme jamais en incendie, même si l'on ne vient pas l'étouffer à coups de branchages, à coups de semelle ou à coups d'eau : il s'éteindra de lui-même, faute de combustible.

"C'est ce qui explique qu'avant et pendant la guerre, et durant les dix années qui l'ont suivie, lorsque la forêt était habitée et relativement bien entretenue, les incendies de forêts étaient rarissimes. Or, aucun pompier ne sortait des villages ou des villes pour s'en occuper, puisqu'il ne disposait que d'un matériel rudimentaire, tout à fait inadapté à ce genre de service. Aujourd'hui où existent de puissantes autopompes, des flotilles d'avions et d'hélicoptères-bombardiers d'eau, des retardants chimiques, et que des dizaines de milliers d'hommes sont spécialisés, ces incendies sont mille fois plus nombreux que jadis...

"Le paradoxe s'explique : jusque dans les années 50, la forêt était habitée et propre. Propre, car entretenue, habitée par tous ces métiers aujourd'hui disparus - scieurs de long, bûcherons, charbonniers, récolteurs, cueilleurs, cultivateurs sur clairières et sur lisières, bergers. Ils ont disparu avec le dépeuplement des campagnes, lequel a commencé par celui des forêts. A ces "habitants", il faut adjoindre les paysans des villages environnant les massifs forestiers, qui se chauffaient avec le bois mort glané dans les futaies. Ces gens parcouraient la forêt en tous sens et contribuaient à éliminer les broussailles. Le pâturage des chèvres et des moutons maintenait le sous-bois dans un état de propreté qui suffisait largement à interdire aux feux de se transformer en incendies. En outre, ces feux étaient rapidement détectés par les habitants de la sylve, qui s'empressaient de les éteindre.

"Depuis une quarantaine d'années, la forêt n'est plus entretenue. L'entretien, nous dit-on, coûte trop cher pour une forêt non exploitable commercialement. La valeur de l'argument se mesure à l'aune des centaines de millions de francs de pertes annuelles dues aux incendies, et du milliard consacré, toujours vainement, à lutter contre eux. Désertifiée, mal entretenue, elle est "sale" : sale des milliards de mètres cubes de broussailles qui y prolifèrent dès le printemps et que la chaleur de l'été dessèche jusqu'à en faire de l'étope. Les feux innombrables, inévitables, qui naissent ici et là, trouvent de quoi se nourrir, se propager et chauffer suffisamment pour enflammer les

basses branches des arbres. Ce n'est pas encore l'incendie, mais déjà plus que le feu au ras du sol. Ce feu des branches vivantes, surtout celles des résineux, est destructeur. Il faut désormais des pompiers pour en venir à bout..."(1)

● **Les moyens de lutte ont été renforcés, mais la flotte aérienne de protection civile demande à être modernisée.**

Son renouvellement doit être examiné, d'ailleurs, d'après le communiqué du Conseil des ministres du 24 octobre, lors d'un prochain comité interministériel. Le sujet est délicat car, pour être réellement opérationnels, il faut aux moyens aériens réunir plusieurs caractéristiques dont certaines ne sont pas toujours conciliables : il leur faut pouvoir décoller quasi instantanément pour intervenir sur les dépôts de feux, mais il leur faut aussi disposer d'une capacité d'emport importante et d'une assez grande autonomie de vol.

Aussi la satisfaction des besoins, lesquels qui plus est - les caractéristiques des feux étant très variables - ne sont pas forcément les mêmes d'une année sur l'autre, passe-t-elle par un fin dosage entre les différents types d'appareils.

Ajoutons, enfin, qu'il faut tenir compte des circonstances climatiques et notamment des vents forts qui le plus souvent accompagnent la propagation des feux violents : des appareils comme les Canadair par exemple ont beaucoup de mal à décoller lorsque le vent dépasse 100 km/h. Le renouvellement de la flotte doit intégrer ce problème, si tant est que la technique permette actuellement d'y faire face, et l'industrie aéronautique entreprendre les recherches de nature à le résoudre.

● **Les sanctions ont été accrues, mais sans doute doit-on les aggraver encore pour les rendre réellement dissuasives (2).**

Des mesures devraient être prises, inversement, pour **indemniser les victimes**. Doit-on rappeler que, compte tenu de la faible valeur vénale des forêts méditerranéennes, leurs propriétaires sont peu enclins à les assurer (et les primes octroyées seraient, en cas de sinistre, si les forêts étaient assurées, bien inférieures au coût du nettoyage et de la reconstitution) et, qu'en tout état de cause, le feu n'étant pas considéré comme un agent naturel, ses victimes ne peuvent être indemnisées sur la base des dispositions de la loi du 13

(1) *Le Monde*, 11 août 1989. Propos rapportés par M. Jean-Marie Pelt dans "Le tour du monde d'un écologiste" (Fayard), livre "vert" pertinent sur l'état de la planète.

(2) *Le temps*, certes, est révolu où Napoléon s'adressait 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".

juillet 1982 ? Or, les travaux de remise en état (déblaiement, reboisement) coûtent très cher .

Il serait juste aussi qu'en cas d'accident, compte tenu des risques qu'ils encourent dans l'exercice d'une mission qui est une mission de service public, les sapeurs-pompiers bénévoles puissent bénéficier des avantages liés à la qualification d'accident du travail (absence de durée minimale d'activité, tiers-payant, remboursement à 100% des soins, exonération du forfait hospitalier).

● Chacun sait que les zones incendiées sont souvent livrées à la spéculation immobilière et que, ce faisant, certains incendies peuvent être considérés comme suspects. Il est vrai que la loi du 23 janvier 1990 a prévu que l'autorisation de défrichement peut être refusée lorsque le maintien de la destination forestière des sols est reconnu nécessaire et qu'elle a renforcé les sanctions en cas de défrichement illicite (amendes calculées à raison de 2.000 à 10.000.000 francs par hectare de bois défriché). Il est vrai, aussi, que le Gouvernement a décidé, lors du Conseil des ministres du 24 octobre, d'apporter une vigilance particulière aux demandes de défrichement portant sur des terrains incendiés depuis moins de quinze ans. Mais on peut se demander si, afin de déjouer les calculs de certains promoteurs, il n'y a pas lieu d'aller plus loin en interdisant purement et simplement les constructions dans les vingt-cinq ou trente ans qui suivent le sinistre (durée qui correspond au temps minimal nécessaire pour reconstituer une forêt).

● Il faut aussi, et cette préoccupation est liée à la précédente, aider les collectivités locales à mettre en oeuvre des plans de reboisement en privilégiant les essences les plus résistantes au feu.

Or, si les crédits de paiement affectés au fonds forestier national (compte d'affectation spéciale géré par le ministère de l'agriculture) ont augmenté cette année de 35 millions de francs, ils risquent de diminuer à la suite de la réforme de la taxe sur le bois imposée par la Communauté économique européenne et, en tout état de cause, ils ne bénéficient qu'aux périmètres aptes à la production qui sont peu nombreux sur le pourtour méditerranéen. Quant aux actions de reboisement de l'Office national des forêts, elles sont réservées aux forêts publiques. Aussi serait-il souhaitable que la mission du Conservatoire de la forêt méditerranéenne soit étendue au reboisement (et que le taux de la taxe qui l'alimente soit relevé en conséquence).

Il est indispensable de soutenir l'effort national pour relayer celui que consent l'échelon local. Il convient en outre de développer les initiatives comme celle qui a été récemment prise d'inscrire au fonds interministériel de la qualité de la vie des crédits

destinés à restaurer des sites classés comme celui de la montagne Sainte-Victoire (700.000 francs, doublés par apport du ministère de l'équipement pour des actions urgentes de nettoyage et des études préalables à la restauration elle-même ; d'après les informations recueillies par votre rapporteur, une même démarche va être entreprise pour les sites classés des calanques, du cap Sicié et du cap Bennat).

Au total, l'Etat a accordé, en 1990, une aide de 40 millions de francs pour le nettoyage des bois brûlés et la reconstitution des massifs mutilés en 1989 (en particulier celui de la Sainte Baume). Mais il a été insisté sur son caractère exceptionnel.

Au-delà, l'idée de créer une ou des agences de massifs sur le modèle des agences de bassins, pour mettre en place une gestion à long terme des forêts, qui avait été avancée il y a quelques années, devrait être "réactivée". Cette formule, qui d'ailleurs semble avoir les faveurs de M. Brice Lalonde, aurait entre autres avantages celui de clarifier les responsabilités ; comme l'a souligné le ministre délégué au Sénat, le 12 octobre, pas moins de cinq ministères, les collectivités locales, les offices et les associations sont engagés dans la prévention et la lutte contre les incendies de forêt. "Ce foisonnement nuit parfois à l'efficacité..."

Interrogé pour plus de détail par votre rapporteur, le ministre délégué chargé de l'environnement lui a fait communiquer la réponse suivante :

"Ma proposition est de créer, à l'instar du Conservatoire du littoral et des Agences de bassin, un établissement public de l'Etat qui se substituerait à l'actuel Conservatoire de la forêt méditerranéenne.

Ce dernier est une simple ligne du budget de l'Etat dont l'emploi est limité à la forêt méditerranéenne, sans qu'une politique d'ensemble n'en soutienne l'utilisation et sans qu'un état d'esprit existe pour mobiliser les divers acteurs.

L'agence aurait une double mission :

- elle aurait un rôle financier incitatif pour la mise en oeuvre d'une politique globale de prévention par tous les organismes et les intervenants concernés, dans les domaines du soutien de la recherche et du développement technologique, de l'information du public, et du développement économique, agricole, forestier des massifs forestiers ;

- elle permettrait la constitution d'un "comité pour la protection de la forêt", regroupant les représentants de l'Etat, des collectivités locales et des partenaires socio-professionnels

(propriétaires forestiers, chambres d'agriculture, associations) et chargé d'élaborer la politique de prévention."

Cette initiative irait dans le sens de la **définition d'une véritable politique globale de la forêt** qui doit être entreprise pour l'aménager, pour l'entretenir et la protéger, pour la valoriser et l'exploiter. C'est là sans doute une des conditions les plus importantes pour la préserver contre l'incendie, catastrophe qui, pour tout aussi ancienne que cyclique qu'elle soit, ne saurait être considérée comme une fatalité.

*

* *

CONCLUSION

Considérant qu'au-delà d'une évolution positive sur certains points, comme le renforcement des structures ou le développement de la capacité d'expertise et de recherche, le budget de l'environnement pour 1991 "manque de souffle" par rapport aux ambitions du plan national pour l'environnement, votre rapporteur propose de s'en remettre, pour son adoption, à la sagesse du Sénat. (1)

(1) Plus modeste qu'on aurait pu l'espérer, l'abondement des crédits de l'environnement à l'Assemblée nationale - 26 millions de francs - n'a pas modifié la position de votre rapporteur qui avait envisagé de proposer de donner un avis favorable à leur adoption en cas de rallonge substantielle.

EXAMEN EN COMMISSION

Sur le rapport pour avis de M. Hubert Martin, votre commission a examiné les crédits de l'environnement pour 1991 lors de sa séance du mercredi 21 novembre 1990.

Un débat a suivi l'exposé du rapporteur.

M. Albert Vecten a évoqué l'aide apportée par les départements du nord et de l'est pour la lutte contre les incendies sur le pourtour méditerranéen, en soulignant que cette solidarité pourrait être remise en cause compte tenu des difficultés rencontrées pour obtenir le remboursement des frais consécutifs à ces interventions. Il s'est ensuite interrogé sur l'opportunité de la mise en place de directions régionales de l'environnement.

Répondant à M. Albert Vecten, M. Pierre Laffitte a insisté sur les problèmes concrets d'utilisation dans la lutte contre les incendies de personnels en provenance d'autres départements, qui sont peu familiarisés avec le terrain ; il a souligné l'efficacité des plantations de vigne pour stopper la propagation des incendies ; il s'est déclaré hostile à la mise en place des directions régionales pour l'environnement, marquant sa préférence pour une meilleure organisation de l'administration territoriale existante et l'extension de ses compétences dans le domaine de l'environnement.

M. Roger Boileau a rappelé l'incidence du bruit sur la santé et a déploré que l'interdiction de la circulation des véhicules à deux roues sans système d'échappement ne soit pas respectée.

M. Pierre Schiélé a souhaité que les moyens du ministère de l'environnement soient augmentés mais que son action emprunte les structures territoriales existantes ; il a appuyé les propos de M. Albert Vecten au sujet de la solidarité des départements du nord et de l'est dans la lutte contre les incendies de forêt dans les départements du sud.

M. Alain Gérard a souligné les problèmes d'application des textes en matière de débroussaillage, en rappelant les difficultés rencontrées par les collectivités locales elles-mêmes pour

procéder au nettoyage des forêts après l'ouragan survenu en Bretagne en octobre 1987.

M. Jean-Pierre Camoin a évoqué la difficile harmonisation des politiques européenne, nationale et locale en matière d'environnement. Il a ainsi noté que d'une part l'Acte unique autorisait le renforcement des normes nationales de protection de l'environnement, ce qui conduisait, d'un Etat membre à l'autre, à des différences préjudiciables à la libre circulation des marchandises et que, d'autre part, la construction d'une autoroute pouvait prendre cinq ans de retard à la suite d'une modification de tracé imposée par un règlement communautaire.

Mme Danielle Bidard-Reydet a déploré la progression modeste -hors transferts- des crédits de l'environnement et a souhaité connaître l'état d'avancement des commandes et des livraisons de Canadair. Elle s'est inquiétée des problèmes de circulation, de bruit et de sécurité posés par le passage des poids lourds à l'intérieur des agglomérations et a souhaité que le tracé des routes respecte l'intégrité des sites naturels.

M. Jacques Habert a insisté sur l'insuffisante protection sociale des sapeurs pompiers volontaires.

Le président Maurice Schumann a souligné que certaines des suggestions passées du rapporteur pour avis avaient été retenues par le Gouvernement en matière de prévention de la forêt contre l'incendie. Il a interrogé **M. Hubert Martin** sur l'opportunité de présenter, conformément au souhait de certains commissaires, un amendement supprimant les créations de postes destinées à la mise en place de structures administratives de l'environnement.

M. Pierre Laffitte a souligné à cet égard que ce n'était pas tant la création de postes de directeurs généraux de l'environnement qui l'inquiétait que la crainte de voir se développer, sous leur autorité, une nouvelle administration et des risques de conflits de compétence avec les directions territoriales existantes.

M. Jean-Pierre Blanc s'est associé à ces propos en invoquant l'expérience en ce domaine dans le département de la Savoie.

M. Hubert Martin a estimé que les directions régionales pour l'environnement pouvaient se révéler utiles et, en réponse aux divers intervenants, il a notamment rappelé qu'il avait évoqué la solidarité entre départements dans la lutte contre les incendies de forêt en 1986 et les problèmes du bruit dans son avis budgétaire sur le projet de loi de finances pour 1990. Il a insisté sur la nécessité de diversifier la forêt méditerranéenne en améliorant sa résistance au

feu et indiqué que le renouvellement des Canadair ne pourrait intervenir qu'à moyen terme en raison de délais de construction évidents.

Puis, la commission a suivi son rapporteur pour avis en décidant de donner un avis favorable à l'adoption des crédits de l'environnement, à la condition expresse que la rallonge substantielle escomptée à l'Assemblée nationale soit confirmée, faute de quoi elle s'en remettrait à la sagesse du Sénat.