

N° 69

SENAT

PREMIERE SESSION ORDINAIRE DE 1984-1985

Annexe au procès-verbal de la séance du 19 novembre 1984

RAPPORT GÉNÉRAL

FAIT

au nom de la Commission des Finances, du Contrôle budgétaire et des Comptes économiques de la Nation (1), sur le projet de loi de finances pour 1985, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Par M. Maurice BLIN,

Sénateur.

Rapporteur général

TOME III

**LES MOYENS DES SERVICES ET LES DISPOSITIONS SPÉCIALES
(Deuxième partie de la loi de finances.)**

ANNEXE N° 14

ENVIRONNEMENT

Rapporteur spécial : M. Fernand LEFORT

[1] Cette commission est composée de : MM. Edouard Bonnefous, président ; Geoffroy de Montalembert, Jacques Descours Desacres, Tony Larue, Jean Cluzel, vice-présidents ; Modeste Legouez, Yves Durand, Louis Perrein, Camille Vallin, secrétaires ; Maurice Blin, rapporteur général ; MM. René Ballayer, Stéphane Bonduel, Jean Chamant, Pierre Croze, Gérard Delfau, Michel Dreyfus-Schmidt, Henri Duffaut, Marcel Fortier, André Fosset, Jean François-Poncet, Jean Francou, Pierre Gamboa, Henri Gastachy, Robert Guillaume, Fernand Lefort, Georges Lombard, Michel Manet, Jean-Pierre Masseret, Michel Maurice-Bokanowski, Josy Moinet, René Monory, Jacques Mossion, Bernard Pellarin, Jean-François Pintat, Christian Poncelet, Mlle Irma Rapuzzi, MM. Joseph Raybaud, Maurice Schumann, Henri Torre, André-Georges Voisin.

Voir les numéros :

Assemblée Nationale (7^e légial.) : 2347 et annexes, 2365 (annexe n° 19), 2370 (tome VIII), et in-8° 663.
Sénat : 66 (1984-1985)

Loi de Finances - Environnement - Pollution (mer) - Nature (protection de la) - Pollution - Qualité de la vie.

SOMMAIRE

	Pages
PRINCIPALES OBSERVATIONS	5
EXAMEN EN COMMISSION	7
AVANT-PROPOS	9
INTRODUCTION : DESCRIPTION DES CREDITS	11
<i>A. Les moyens en personnel.....</i>	11
<i>B. Les crédits d'intervention</i>	12
<i>C. Les dépenses en capital.....</i>	12
 CHAPITRE PREMIER : LA PREVENTION DES POLLU- TIONS.....	 15
<i>I. LA POLITIQUE DE L'EAU</i>	15
<i>A. La politique de l'eau en 1984</i>	15
<i>B. Le projet de budget pour 1985 et la politique de l'eau</i>	17
<i>II. LA LUTTE CONTRE LA POLLUTION ATMOSPHERIQUE</i>	19
<i>A. Le phénomène des pluies acides</i>	19
<i>B. Les moyens budgétaires de l'action en faveur de la qualité de l'air</i>	21
<i>III. L'ELIMINATION DES DECHETS</i>	22

CHAPITRE DEUXIEME : LA PROTECTION DE LA NATURE ET LA QUALITE DE LA VIE	25
<i>I. LA PROTECTION DE LA NATURE</i>	25
<i>A. Les parcs et les réserves naturels</i>	26
<i>B. L'action du Conservatoire du littoral</i>	27
<i>II. LA QUALITE DE LA VIE</i>	27
DEUXIEME DELIBERATION DE L'ASSEMBLEE NATIONALE SUR LE BUDGET DU MINISTERE DE L'ENVIRONNEMENT	29

PRINCIPALES OBSERVATIONS

1) La progression du budget n'est qu'apparente

Cette progression résulte en effet pour l'essentiel du transfert de 109 emplois auparavant financés par les ministères de l'industrie et de l'agriculture.

La tendance au regroupement sous l'égide du ministère de l'Environnement de l'ensemble des services concernés par la défense de l'environnement doit certes être approuvée ; elle ne doit pas, pour autant, masquer l'évolution réelle des crédits.

2) Compte tenu de la diminution des moyens en capital, toute annulation de crédit survenant en cours d'année aurait des conséquences graves sur l'avenir de la politique de défense de l'environnement.

Les annulations opérées par l'arrêté du 29 mars 1984, qui amputaient de 23 % les autorisations de programme et de 5 % les crédits de paiement du budget voté par le Parlement, doivent, à ce propos, être dénoncées.

3) Le transfert aux agences de bassin du financement des dépenses d'infrastructure des grands barrages procède plus d'une opération de camouflage budgétaire que d'un souci de bonne gestion. Cette diminution des dépenses du ministère de l'Environnement contribuera certes à la limitation du déficit budgétaire ; mais la charge supportée par les agences de bassin s'en trouvera corrélativement accrue ; une telle situation ne peut déboucher que sur un accroissement des prélèvements opérés par les agences, à moins que celles-ci ne renoncent à assumer l'intégralité des dépenses qui leur sont ainsi transférées. Les collectivités locales seraient alors dans l'obligation de se substituer à l'Etat défaillant.

4) L'effort de l'Etat dans certains domaines essentiels semble insuffisant ; les subventions allouées à l'ANRED et à l'Agence pour la Qualité de l'Air connaissent certes une augmentation sensible ; leur montant demeure cependant faible au regard de l'importance des besoins qui ont contribué à révéler l'affaire de la dioxine de Sévésou ou la prise de conscience des nuisances provoquées par le phénomène des pluies acides.

La diminution de l'effort en faveur des parcs naturels régionaux doit également être soulignée.

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le mardi 6 novembre 1984 sous la présidence de M. Edouard Bonnefous, président, la Commission des Finances a examiné les crédits pour 1985 du ministère de l'Environnement.

M. Fernand Lefort, rapporteur spécial, a présenté ses observations sur le projet de budget pour 1985.

Il a proposé à la Commission de donner un avis favorable à l'adoption des titres III et V du projet, de laisser à l'appréciation du Sénat les crédits du titre IV et de donner un avis défavorable à l'adoption du titre VI.

M. Geoffroy de Montalembert a relevé les nombreuses similitudes qu'il y a entre l'action du ministère de l'Environnement et celle du ministère de l'Aménagement du territoire ; dans ces conditions, il paraît incohérent que le budget de l'Environnement n'augmente que de 1,8 % alors que celui de l'Aménagement du territoire s'accroît de plus de 12 %.

M. Jean François-Poncet a souligné les difficultés qu'impliqueront pour les collectivités locales le transfert aux agences de bassin du financement des ouvrages de protection contre les eaux.

M. Maurice Blin, rapporteur général, a proposé à la Commission d'adopter les conclusions du rapport de M. Fernand Lefort.

La Commission a, alors, décidé de proposer au Sénat d'adopter les crédits des titres III et V du projet de budget pour 1985 du ministère de l'Environnement, de soumettre à son appréciation les crédits du titre IV et de lui proposer le rejet des crédits du titre VI.

AVANT-PROPOS

Mesdames, Messieurs,

Le projet de budget pour 1985 du ministère de l'Environnement n'est guère encourageant ; la progression des crédits n'est en effet que de 1,8 % en francs courants, ce qui constitue une régression de 2,6 % en francs constants, si l'on accepte l'objectif gouvernemental de hausse des prix de 4,5 %.

Toutefois, trois amendements présentés par le Gouvernement, adoptés en deuxième délibération par l'Assemblée nationale, ont majoré les crédits de 8,2 millions de francs.

La progression par rapport au budget voté de 1984 est donc désormais de 2,84 % en francs courants ; la régression en francs constants du montant de la dotation est de 1,6 %.

De plus, la progression des crédits en francs courants n'est due qu'à des mesures de transferts de crédits précédemment inscrits aux budgets d'autres ministères.

Un constat peut donc être effectué : l'effort budgétaire en faveur de l'Environnement diminue.

Certes, ce constat doit être effectué en ayant présents à l'esprit trois éléments très importants :

- Le budget du ministère de l'Environnement ne constitue qu'une petite partie des sommes consacrées à la défense de l'environnement. L'essentiel des dépenses est effectué par les collectivités locales, les particuliers, ou de multiples organismes et associations, les agences financières de bassin, par exemple.

- L'interventionnisme budgétaire, en second lieu, n'est que l'un des aspects de la politique de l'environnement ; l'action normative a sans aucun doute une importance plus grande dans cette matière.

- Enfin, votre Commission des Finances ne peut à la fois souhaiter la réduction globale des dépenses publiques et déplorer la faiblesse des moyens dans tel et tel domaine.

Toutefois, nul ne peut préconiser un désengagement de l'Etat, en matière de protection de l'environnement. L'unanimité semble en effet aujourd'hui faite sur la nécessité de l'intervention publique pour la sauvegarde et l'aménagement du patrimoine naturel.

Sous le bénéfice de ces observations, l'évolution des crédits du ministère de l'environnement ne peut qu'être regrettée. En francs constants (valeur 1984), le montant de la dotation a été de 834 millions de francs en 1982, 894 millions de francs en 1983, 795 millions de francs en 1984 et sera de 782 millions de francs valeur 1984 en 1985.

Depuis 1983, le volume des crédits ne cesse donc de régresser.

Par ailleurs, les diverses mesures de régulation budgétaire arrêtées en cours d'année depuis 1982 ont systématiquement amputé les dotations initiales :

- L'arrêté du 18 octobre 1982 a annulé 69 millions de francs d'autorisations de programme et 28 millions de francs de crédits de paiement (soit : 4,3 % du total des crédits).

- L'arrêté d'annulation du 5 mai 1983 a porté sur 122 millions de francs en autorisations de programme et 65 millions de francs en crédits de paiement (soit : 8,3 % du total des crédits et 14,6 % des crédits d'investissement).

- L'arrêté du 29 mars 1984 a amputé de 133,7 millions de francs les autorisations de programme et de 23,3 millions de francs les crédits de paiement (soit 2,9 % du total des crédits et 5,1 % des crédits d'investissement).

Ces annulations de crédits, outre leur caractère dommageable pour les actions menées par le ministère, portent atteinte à l'équilibre du budget voté par le Parlement. Or, l'acceptation d'un budget par le Parlement repose sur une appréciation d'ensemble de ses différentes composantes.

Toute modification outrancière apportée en cours d'année aboutit à vider de sa signification l'autorisation parlementaire.

Sous la réserve de ces éléments introductifs, votre rapporteur examinera les grandes actions menées par le ministère de l'Environnement : la prévention des pollutions, la protection de la nature et la qualité de la vie.

INTRODUCTION : DESCRIPTION DES CREDITS

Le montant total des crédits prévus au titre du projet de budget pour 1985 du ministère de l'Environnement s'élève à 809,3 millions de francs, en progression de 1,8 % en francs courants par rapport à 1984, ce qui constitue une régression d'environ 2,6 % en francs constants (1).

Certaines modifications de structure ont d'autre part affecté le montant réel des dotations disponibles : leur prise en compte conduit à formuler un jugement plus sévère encore sur l'évolution des moyens budgétaires alloués à la politique de l'environnement.

A. LES MOYENS EN PERSONNEL (titre III hors 6^e partie et chapitre 34.97) atteignent 198 millions de francs et augmentent de 8,6 % par rapport au budget voté de 1984.

Cette augmentation résulte, pour l'essentiel, du transfert de cent emplois du service des installations classées dépendant auparavant du ministère du Redéploiement industriel, qui a entraîné l'inscription d'une mesure nouvelle de 10,5 millions de francs au titre des dépenses de personnel des services extérieurs.

Par ailleurs, 9 emplois relevant antérieurement du ministère de l'Agriculture sont également transférés.

En revanche, la suppression de treize emplois budgétaires parmi les effectifs du ministère a été décidée : le nombre des créations nettes d'emplois s'élève donc à 96 ; abstraction faite des mesures de transfert, le projet de budget pour 1985 entraîne en réalité une diminution des effectifs.

Les crédits de matériel et de fonctionnement enregistrent une légère progression imputable aux besoins suscités par les différents transferts de personnel.

(1) Voir en page 29 les conséquences de la deuxième délibération de l'Assemblée nationale.

B. LES CREDITS D'INTERVENTION (Titre III : chapitre 34-97 : remboursement à divers établissements publics de dépenses effectuées dans le domaine de la protection de la nature et 6e partie : subventions de fonctionnement, et titre IV : interventions publiques).

Les crédits d'intervention, en augmentation de 1,3 % passent de 158,6 millions de francs (1984) à 160,6 millions de francs (projet de budget pour 1985).

Cette évolution résulte des mesures suivantes :

1) Les remboursements aux établissements publics de dépenses effectuées pour la protection de la nature s'accroissent de 23,6 % en raison de la création d'une dotation de 3,2 millions de francs au profit du Conseil supérieur de la pêche, notamment.

En revanche, la subvention à l'Institut Français de Recherche pour l'Exploitation de la Mer (IFREMER), récemment créé, est nettement inférieure à celles antérieurement allouées aux organismes qu'il regroupe.

2) Les subventions de fonctionnement aux parcs nationaux et au Conservatoire du littoral progressent de 4,5 %.

3) Les crédits du Titre IV (Interventions publiques) diminuent de 4,5 % par rapport à 1984, en raison notamment :

- de la sensible diminution (20 %) des subventions aux parcs naturels régionaux,

- du transfert à la région de Corse d'un crédit de 1,6 million de francs,

- de la minoration de la plupart des crédits de subventions, à l'exception de ceux destinés à l'Agence pour la Qualité de l'Air et à l'Agence Nationale pour la Récupération des Déchets (ANRED).

C. LES DEPENSES EN CAPITAL sont en baisse dans le projet de budget pour 1985 ; les crédits de paiement passent de 454 millions de francs (budget voté de 1984) à 450 millions de francs (projet de budget pour 1985) ; les autorisations de programmes, qui diminuent de 22,8 %, s'élèvent à 448 millions de francs (contre 580 millions de francs dans le budget voté de 1984).

1) L'action la plus affectée par cette réduction des moyens est l'action « prévention des pollutions ». Les autorisations de programme qui lui sont destinées subissent une diminution de 46,8 % ; la régression des crédits de paiement atteint 30 %.

Le principal facteur de cette réduction des moyens est le transfert aux agences de bassin de la responsabilité du financement de la construction des grands barrages ; (les autorisations de programmes prévues au titre de cette action sont supprimées ; elles représentaient 70 millions de francs en 1984. Les crédits de paiement passent de 25 millions de francs en 1984 à 8 millions de francs dans le projet de budget pour 1985).

2) La dotation du Fonds interministériel pour la Qualité de la Vie (FIQV) augmente de 7,3 % mais les autorisations de programme régressent de 10 %.

3) Les crédits de l'action protection de la nature passent de 91 millions de francs (1984) à 101 millions de francs (1985). Cette progression de 11 % résulte principalement de la majoration de la subvention d'équipement du Conservatoire du littoral. En revanche, les autorisations de programme diminuent de 10,8 %.

4) Les crédits du budget civil de recherche restent stables. Les crédits d'étude, en revanche, augmentent sensiblement, sans que la séparation entre ces deux missions du ministère apparaisse d'ailleurs pleinement justifiée.

PRESENTATION DES CREDITS PAR ACTIONS .

Actions	Budget voté de 1984 (en millions de F)	Projet pour 1985 (en millions de F)	Evolution (en %)
Prévention des pollutions	267,8	224,1	- 16,3 %
Protection de la nature	189,3	212,9	+ 12,4 %
Qualité de la vie	137,9	150,7	+ 9,2 %
Budget civil de recherche	48,9	50,1	+ 2,4 %
Etudes	7,2	12	+ 66 %
Dépenses de personnel	92,8	108,3	+ 16,7 %

RECAPITULATION DES CREDITS

	Budget voté de 1984 (en millions de F)	Projet pour 1985 (en millions de F)	Évolution (en %)
MOYENS DES SERVICES (Titre III)	182,2	198,1	+ 8,7 %
INTERVENTIONS (chapitre 34-97 : remboursement aux établissements publics, 6e partie du titre III et titre IV)	158,6	160,6	+ 1,2 %
TOTAL DEPENSES ORDINAIRES	340,8	358,7	+ 5,2 %
Titre V (Investissements exécutés par l'Etat)			
A. P.	76	67,9	+ 10,7 %
C. P.	42,8	62,8	+ 46,7 %
Titre VI (Subventions d'investis- sissement)			
A. P.	504,8	380,4	- 25 %
C. P.	411,2	387,7	- 5,8 %
TOTAL DEPENSES EN CAPITAL			
A. P.	580,8	448,1	- 23 %
C. P.	454,1	450,6	- 0,8 %
TOTAL GENERAL	794,9	809,3	+ 1,8 %

CHAPITRE PREMIER : LA PREVENTION DES POLLUTIONS

Les crédits consacrés à la prévention des pollutions évoluent comme suit :

	Budget voté de 1984 (en MF)	Projet de budget 1985 (en MF)	Evolution (en %)
Dépenses ordinaires	63,4	64,7	+ 2,1 %
Autorisations de programme	218,7	116,3	- 46,8 %
Crédits de paiement	204,4	159,4	- 22 %
TOTAL DES CREDITS	267,8	224,1	- 16,3 %

Une régression importante peut donc être observée ; cette régression est générale s'agissant des autorisations de programme. Pour les crédits de paiement, elle est principalement imputable à une débudgétisation impliquant le transfert aux agences de bassin de la responsabilité du financement des ouvrages de protection contre les eaux.

L'une et l'autre de ces évolutions n'ont pas reçu l'agrément de votre Commission des Finances.

Sous la réserve de cette remarque d'ordre général, la politique de l'eau, la lutte contre la pollution atmosphérique et la politique d'élimination des déchets seront successivement examinées.

I. LA POLITIQUE DE L'EAU

A. LA POLITIQUE DE L'EAU EN 1984

1) Pollution des eaux marines

Votre rapporteur souhaite mettre en exergue deux faits déterminants survenus au cours de l'année 1984.

- Le 19 avril 1984 a été rendue, par un tribunal de Chicago, une décision reconnaissant la responsabilité de la société Amoco International

Oil dans le procès qui l'opposait aux élus bretons dont les communes avaient été victimes, en 1978, des conséquences du naufrage de l'Amoco Cadiz.

Cette décision pourrait marquer la fin de l'immunité conférée aux compagnies maritimes dont les navires battent pavillon de complaisance, puisqu'elle condamne le véritable responsable des dommages, une société américaine.

● Le 25 août 1984, un cargo français, le Mont-Louis, transportant de l'hexafluorure d'uranium, a coulé au large d'Ostende.

Cette affaire a révélé les lacunes de la réglementation internationale concernant les transports maritimes de matières toxiques ; il n'est pas, d'autre part, impossible que toutes les précautions nécessaires n'aient pas été prises par l'armateur, la Compagnie Générale Maritime ; aussi apparaît-il souhaitable, dans l'attente de l'élaboration d'une réglementation internationale efficiente, que la France prenne des mesures réglementant les caractéristiques des navires français transportant des matières toxiques.

Dans le domaine de l'amélioration des connaissances, un nouvel organisme a été créé, l'I.F.R.E.M.E.R. (Institut Français de Recherche pour l'Exploitation de la Mer) en juin 1984 ; cet organisme succède au CNEXO (Centre National pour l'Exploitation des Océans) et à l'I.S.T.P.M. (Institut Scientifique et Technique des Pêches Maritimes).

2) Pollution des eaux continentales

Le Conseil des Ministres du 12 octobre 1983 a arrêté un plan de relance en faveur des réseaux d'assainissement, dont l'objectif est de supprimer à terme les rejets directs des eaux usées dans les rivières par un meilleur raccordement aux stations d'épuration.

Ce programme fait appel à trois catégories de partenaires :

- les collectivités locales, et notamment les communes qui ont la responsabilité de l'élaboration des schémas d'assainissement,
- les agences financières de bassin,
- l'Etat ;

L'action de ces différents partenaires est coordonnée par le biais d'instruments contractuels :

- les contrats d'agglomération,
- les contrats de rivière, passés avec les différentes collectivités locales concernées par l'assainissement d'une rivière (cinq contrats ont déjà été signés, 20 sont en préparation),

- les contrats de plan ; à ce propos, doit notamment être mentionné le contrat de plan de la région d'Ile-de-France, qui prévoit, au titre de l'opération « Seine propre », 2,8 milliards de francs d'investissements sur la durée du plan.

L'année 1984 aura donc été marquée par une satisfaction (dénouement heureux de l'affaire de l'Amoco Cadiz), par une volonté d'action contre la pollution aquatique et par le constat de certaines carences (navfrage du Mont-Louis) ; le projet de budget pour 1985 est avant tout caractérisé par l'insuffisance des moyens au regard des objectifs.

B. LE PROJET DE BUDGET POUR 1985 ET LA POLITIQUE DE L'EAU

Les insuffisances du projet de budget pour 1985 contrastent avec l'importance des objectifs affichés ; si les crédits de paiement connaissent, pour certaines actions, une progression relative, un constat de diminution globale s'impose ; quant aux autorisations de programme, leur évolution apparaît très inquiétante ; enfin, le budget comporte une mesure de transfert dont les conséquences doivent être analysées.

1) L'assainissement de l'eau

- La distorsion entre les objectifs affichés et les moyens alloués peut être constatée avec l'évolution de la dotation consacrée à la recherche sur la pollution maritime : l'IFREMER ne bénéficie que de 3,5 millions de francs de crédits, soit 1,4 million de francs de moins que les deux organismes qu'il regroupe en 1984.

- En matière de mesure de la qualité des eaux (chapitre 57-12, article 80), les crédits de paiement progressent de façon très satisfaisante ; en revanche, les autorisations de programme diminuent de 19 %.

- S'agissant des subventions d'équipement pour travaux d'amélioration de la qualité des eaux (chapitre 67-10, article 20), une régression de 9 % des autorisations de programme et surtout une diminution de 34 % des crédits de paiement peuvent être observées.

L'Etat risque donc de ne pas être à même de contribuer efficacement à la politique d'assainissement menée par les collectivités locales, en dépit des nombreux instruments juridiques mis au point (contrats de rivière, contrats d'agglomération).

La charge du financement de l'assainissement risque de se trouver reportée sur les collectivités locales et sur les agences financières de bassin, au moment même où la majeure partie du financement des travaux de protection contre les eaux leur est transférée.

2) La protection contre les eaux

● Les crédits du chapitre 57-12, article 70, destinés au financement des travaux d'équipement des réseaux d'annonce des crues progressent fortement et passent de 1 million de francs en 1984 à 5,4 millions dans le projet de budget pour 1985.

● L'évolution des crédits consacrés aux ouvrages de régulation des eaux (grands barrages, notamment) est en revanche très inquiétante ; le désengagement de l'Etat et ses conséquences seront successivement envisagés.

a) Le désengagement de l'Etat

Si les crédits destinés aux ouvrages de protection contre les eaux financés de manière directe par l'Etat connaissent une remarquable progression, il n'en va pas de même des subventions d'investissement aux collectivités locales.

Au titre du chapitre 67-10, article 70 (qui était doté de 69,6 millions de francs d'autorisations de programme et de 25 millions de francs de crédits de paiement en 1984), les autorisations de programme sont supprimées et les crédits de paiement régressent de 68 %.

Cette évolution est, selon le ministère, justifiée par le transfert aux agences de bassin du financement des ouvrages de protection contre les eaux. Aucune autre précision n'a été apportée ; les conditions dans lesquelles les agences de bassin pourront assumer cette charge supplémentaire n'ont pas été définies ; aussi les conséquences probables de ce transfert doivent-elles être étudiées.

b) Les conséquences du désengagement

En 1983, les ressources des six agences de bassin se sont élevées à 2,4 milliards de francs ; la principale de ces ressources est constituée par les différentes redevances demandées aux pollueurs ou aux bénéficiaires des travaux des agences (collectivités locales notamment), qui ont rapporté 1,9 milliard de francs.

Produit des différentes redevances :

- redevances de prélèvement (industries consommatrices d'eau, irrigation) : 390 millions de francs ;

- redevances de pollution industrielle : 620 millions de francs ;

- redevances de « pollution domestique » qui recouvrent en réalité les redevances acquittées par les collectivités locales, en rémunération des services qui leur sont rendus par les agences de bassin (construction de stations d'épuration, par exemple...) : 850 millions de francs.

La situation financière des agences n'est pas mauvaise ; leur fond de roulement a en effet augmenté en raison d'une limitation du rythme d'accroissement de leurs dépenses, celui-ci devenant inférieur au rythme d'augmentation de leurs ressources.

Il n'est pas acquis pour autant qu'elles soient à même d'assumer les tâches nouvelles qu'impliquent pour elles le désengagement financier en matière de protection contre les eaux.

Dès lors, les agences devront augmenter soit le montant de leurs emprunts, soit le taux des redevances qu'elles perçoivent.

En cela le transfert de la charge des grands barrages revêt les inconvénients de toute débudgétisation.

Les collectivités locales risquent, d'autre part, d'en être les principales victimes ; l'alternative pourrait en effet être la suivante :

- soit les agences de bassin refuseront de participer aux travaux dont les collectivités locales assument la maîtrise d'ouvrage ;

- soit les agences de bassin majoreront le taux des redevances de « pollution domestique » acquittées par les collectivités locales ; celles-ci pourront, en principe, répercuter cette majoration des redevances sur les prix de l'eau qu'elles fournissent aux usagers ; toutefois, la marge de manœuvre des communes en la matière est très étroite puisque le prix de l'eau est régi par la loi, et ne peut connaître que de très faibles augmentations.

Les collectivités locales, dans toutes les hypothèses, subiront donc les conséquences du désengagement de l'Etat.

Votre Commission des Finances a vivement condamné cette évolution.

II - LA LUTTE CONTRE LA POLLUTION ATMOSPHERIQUE

A. LE PHENOMENE DES PLUIES ACIDES

Les polluants atmosphériques et notamment les oxydes de soufre et d'azote peuvent se propager à longue distance, bien souvent très au-delà des frontières des pays émetteurs (pollution transfrontière).

Pendant le transport, ces oxydes subissent des transformations chimiques et retombent sur les sols sous forme de dépôts secs (aérosols de sulfates ou de nitrates) ou de dépôts humides (acide sulfuriques et nitriques) ; on donne souvent le nom de « pluies acides » à ces retombées acides humides et sèches.

Il apparaît également que les oxydants photochimiques (comme l'ozone) participent aux phénomènes de formation des pluies acides (oxydation de l'anhydride sulfureux en anhydride sulfurique), comme l'ont déjà montré certaines observations effectuées en France. Les oxydants photochimiques apparaissent par réaction entre les oxydes d'azote et l'oxygène de l'air sous l'action des rayons ultra-violet catalysée par la présence d'hydrocarbures dans l'atmosphère. Les oxydants photochimiques sont également soupçonnés d'avoir une action destructrice directe sur les végétaux ; à cet égard, il est désormais d'usage de les englober dans la problématique des pluies acides.

Les oxydes de soufre proviennent essentiellement des installations de combustion et des raffineries. Les oxydes d'azote proviennent environ pour plus de la moitié du trafic automobile, le reste provenant des installations fixes.

La France n'est plus épargnée par le phénomène : des atteintes aux forêts vosgiennes sont apparues à l'été 1983 et il est à craindre que le mal ne s'étende. Il semble cependant que les conifères, peut-être en raison du non renouvellement de leur feuillage, soient beaucoup plus sensibles aux pluies acides que les feuillus.

Force est cependant de constater que le lien « scientifique » entre les retombées acides et le dépérissement des forêts est encore loin d'être élucidé : il paraît néanmoins acquis que les pluies acides et vraisemblablement les oxydants photochimiques jouent un rôle qui, s'il n'est peut-être pas déterminant, contribue à l'altération des forêts.

Face à ce constat, il est impératif d'agir au plus tôt en prenant les mesures les plus appropriées dans l'état actuel des connaissances, c'est-à-dire en réduisant autant que possible les émissions de pollution à l'origine des pluies acides.

La lutte contre les pluies acides passe avant tout par des mesures normatives tendant à réduire les émissions polluantes ; le gouvernement a notamment arrêté, en février 1984, un programme de réduction des rejets de dioxydes de soufre.

Le conseil des Communautés européennes a d'autre part adopté le 1er mars 1984 une directive sur la lutte contre la pollution de l'air par les installations industrielles, et décidé, le 28 juin 1984, l'introduction à l'échéance de 1985 de l'essence sans plomb.

Votre Commission des Finances s'est à ce propos inquiétée de la décision prise par l'Allemagne fédérale de favoriser fiscalement dès 1986 (par réduction des taxes sur la détection de véhicules à moteur) les véhicules à pot d'échappement-catalyseur aptes à fonctionner à l'essence sans plomb.

Cette décision pourrait avoir des conséquences dommageables pour l'industrie automobile française ; aussi tout doit-il être mis en oeuvre (y compris sur le plan budgétaire), tant pour élucider le phénomène des pluies acides, que pour accélérer les recherches relatives à l'essence sans plomb.

B. LES MOYENS BUDGETAIRES DE L'ACTION EN FAVEUR DE LA QUALITE DE L'AIR

Les crédits du chapitre 67.10 article 10 (« prévention et lutte contre les pollutions et le bruit ») connaissent une évolution divergente des autorisations de programme et des crédits de paiement.

Les autorisations de programme diminuent de 19,5 % ; en revanche, les crédits de paiement progressent de 47 %. Si l'avenir risque d'être sacrifié, les moyens actuels de la lutte contre la pollution sont donc fortement augmentés.

Les crédits ont d'ailleurs été majorés de 5 millions de francs au cours de la seconde délibération de l'Assemblée nationale, ce qui porte à 55 millions de francs les crédits de paiement disponibles pour 1985.

Votre rapporteur ne peut que se féliciter de cette progression des crédits, sans marquer pour autant l'inquiétude que lui inspire l'évolution des autorisations de programme.

Au sein du chapitre « prévention des pollutions », **les moyens de l'Agence pour la Qualité de l'Air** progressent de manière satisfaisante, en raison de la majoration de 3 millions de francs par l'Assemblée nationale des crédits qui lui sont destinés.

D'autre part, les crédits de fonctionnement de l'Agence, imputés sur le titre IV, chapitre 44.10, article 80, passent de 7,1 millions de francs à 10,4 millions de francs.

Toutefois, cette augmentation des moyens budgétaires de l'Agence pour la Qualité de l'Air n'impliquera pas un réel accroissement de ses moyens effectifs ; l'Agence a en effet bénéficié les années précédentes d'importants reports de crédits.

La réunion sous l'égide du ministère de l'Environnement, des services de **l'inspection des installations classées** constitue un motif de satisfaction. Toutefois, si 87 postes de titulaires et 9 postes de contractuels seront transférés en 1985, 402 agents relèveront encore du ministère de l'Industrie et 50 du ministère de l'Agriculture.

L'action du ministère de l'Environnement en matière de lutte contre la pollution atmosphérique peut donc être caractérisée par une tendance au regroupement des moyens en personnel et une relative augmentation des moyens budgétaires.

L'importance de l'effort d'études qu'implique l'introduction de l'essence sans plomb justifierait toutefois, sans nul doute, une assistance financière aux constructeurs d'automobiles, qui n'apparaît pas dans le projet de budget.

III - L'ELIMINATION DES DECHETS

L'affaire des fûts de dioxine de Sévès a révélé certaines carences dans le dispositif de surveillance des transports de déchets toxiques.

A la suite de cette affaire, un accord du Conseil des Communautés européennes est intervenu le 28 juin 1984 sur le texte d'une directive concernant la surveillance et le contrôle des mouvements transfrontaliers de déchets toxiques ; une recommandation dont l'objet est identique a également été adoptée en février 1984 par les pays membres de l'O.C.D.E. Le renforcement des sanctions pénales prévues par la loi du 19 juillet 1976 relative aux installations classées pour la protection de l'environnement est d'autre part à l'étude.

D'un point de vue financier, l'essentiel de la charge de l'élimination des déchets incombe aux collectivités locales, et notamment aux communes ; au total, le coût de leur action dans ce domaine (collecte et traitement des ordures ménagères, notamment) est évalué à 5 milliards de francs en 1983.

Les problèmes que peuvent rencontrer les collectivités locales en ce domaine, et qui tiennent à l'évolution de leurs ressources (dotation globale d'équipement...) dépassent l'objet du présent rapport.

L'action menée par le ministère de l'Environnement engage des sommes beaucoup plus modestes.

Cette action est, pour l'essentiel, menée par l'Agence nationale pour la Récupération et l'Élimination des Déchets (ANRED) subventionnée par le ministère.

L'origine et l'affectation des ressources de l'ANRED sont récapitulées dans les tableaux ci-après :

Origine des ressources en 1984 (en millions de francs)	Crédits de paiement
Ministère de l'Environnement	47,4
Ministère de l'Industrie	23,4
Ministère de l'Agriculture	2
Taxe parafiscale sur les huiles	1,6
Divers	14,6
Total des ressources	89

Affectation des ressources en 1984 (en millions de francs)

Dépenses directes :	
. Administration générale	7,2
. Service technique	19,6
. Investissements	5,1
. Information (hors huiles usées)	4
. Etudes	1,2
Concours financiers attribués :	
. Résidus urbains	2
. Déchets et décharges sauvages	1,7
. Papiers et cartons	7
. Déchets industriels	8
. Déchets de l'agriculture	3
. Huiles usagées	13,2
Contrats de plan Etat/Région	13,6
TOTAL des affectations	85,6

L'ANRED devrait disposer en 1985, au titre du budget de l'Environnement, de ressources légèrement supérieures, en raison d'une mesure nouvelle de 1,4 million de francs au chapitre 44.10 article 70, qui porte sa subvention de fonctionnement à 21,3 millions de francs, et d'un amendement adopté à l'Assemblée nationale majorant de 2 millions de francs les crédits d'équipement.

Son action portera principalement sur le suivi des chaînes d'élimination de déchets toxiques, sur l'assistance technique en matière de décharges (domaine où les conclusions d'une commission de contrôle du Sénat ont mis en lumière d'évidentes lacunes) et sur l'assistance aux départements les plus en retard en matière de collecte et de traitement des déchets.

CHAPITRE DEUXIEME : LA PROTECTION DE LA NATURE ET LA QUALITE DE LA VIE

L'isolement des crédits destinés à la qualité de la vie apparaît quelque peu artificiel ; l'essentiel de la dotation de l'action « qualité de la vie » est en effet incluse dans le Fonds Interministériel pour la Qualité de la Vie (F.I.Q.V.), qui permet d'abonder en cours d'année les chapitres du ministère dont le montant se révèle insuffisant. La notion de qualité de la vie recouvre d'ailleurs en grande partie celle de protection de la nature ou de prévention des pollutions.

La gestion des crédits du F.I.Q.V. étant caractérisée par une spécificité certaine, l'action « qualité de la vie » sera toutefois étudiée de manière séparée.

I - LA PROTECTION DE LA NATURE

Les crédits de l'action protection de la nature évoluent comme suit :

	Budget voté de 1984 (en millions de francs)	Projet de budget pour 1985 (en millions de francs)	Evolution (en %)
Dépenses ordinaires	94,7	95,9	+ 1,3 %
Autorisations de programme	148,8	131,1	- 11,9 %
Crédits de paiement	94,6	117 : +	23,7 %
TOTAL des crédits	189,3	212,9	+ 12,5 %

L'évolution divergente des autorisations de programme et des crédits de paiement, déjà relevée, est ici encore manifeste.

A. LES PARCS ET LES RESERVES NATURELS

1) Les parcs naturels nationaux

Les crédits destinés aux parcs nationaux qui s'élevaient à 73,9 millions de francs dans le budget voté de 1984 atteignent 77,8 millions de francs dans le projet de budget pour 1985, ce qui constitue une progression de 5,2 %

Les moyens des parcs nationaux restent donc stables en francs constants ; toutefois, la mise en place d'un nouveau parc en 1985 (parc de la Guadeloupe) pourrait entraîner une diminution des subventions affectées aux six parcs déjà créés.

Votre rapporteur émet d'autre part le souhait de ne pas voir une nouvelle fois les crédits d'investissement amputés par des annulations survenant en cours d'exercice.

2) Les parcs naturels régionaux

Si les crédits de subventions d'investissement aux parcs régionaux progressent de 12,7 %, tout en demeurant d'un montant modeste (5,3 millions de francs pour 1985), les crédits de subvention de fonctionnement diminuent en revanche de 18,1 % ; la régression était d'ailleurs encore plus forte avant la deuxième délibération de l'Assemblée nationale et dépassait 25 %.

Vingt-trois parcs régionaux sont actuellement créés et quatre autres devraient l'être en 1985 ; la régression des crédits de fonctionnement semble donc tout à fait inopportune, et pourrait déboucher sur l'accroissement de la charge des collectivités locales (régions notamment).

3) Les réserves naturelles

L'évolution des dotations consacrées aux réserves naturelles semble identique à celle des parcs régionaux ; si les crédits de paiement augmentent fortement, les moyens de fonctionnement régressent en francs constants, en dépit d'un amendement adopté en deuxième délibération par l'Assemblée nationale.

B. L'ACTION DU CONSERVATOIRE DU LITTORAL ET DES RIVAGES LACUSTRES

Le Conservatoire du littoral est un établissement public administratif qui a reçu mission, aux termes de la loi du 10 juillet 1975, de « mener dans les cantons côtiers et dans les communes riveraines des lacs et plans d'eau d'une superficie au moins égale à 1.000 hectares, une politique foncière de sauvegarde de l'espace littoral, de respect des sites naturels et d'équilibre écologique et ce, après avis des conseils municipaux intéressés ».

Le Conservatoire dispose de moyens juridiques importants : acquisition à l'amiable, droit de préemption, expropriation. Depuis sa création, il a acquis plus de 25.000 hectares de terrains littoraux.

Au plan financier, le Conservatoire tire l'essentiel de ses ressources de subventions budgétaires ; toutefois, Electricité de France contribue à hauteur de 10 millions de francs par centrale nucléaire construite.

Le projet de budget pour 1985 prévoit une légère augmentation des moyens de fonctionnement ; les crédits de paiement progressent très sensiblement (+ 21 %) et passent de 66 millions de francs en 1984 à 80 millions de francs dans le projet de budget pour 1985.

En revanche, les autorisations de programme diminuent de 11,5 %. Cette diminution est inquiétante ; elle signifie que le Conservatoire ne pourra engager juridiquement que 88,5 % des achats de terrain effectués cette année.

II - LA QUALITE DE LA VIE

Les crédits destinés à l'action « qualité de la vie » évoluent de la manière suivante :

	Budget voté de 1984 (en millions de francs)	Projet de budget pour 1985 (en millions de francs)	Evolution (en %)
Dépenses ordinaires	28,4	27,2	- 4,2
Autorisations de programme	155,4	143,5	- 7,6 %
Crédits de paiement	109,5	123,5	+ 12,8 %
TOTAL des crédits	137,9	150,7	+ 9,3 %

La dotation du Fonds Interministériel de la Qualité de la Vie représente l'essentiel de ces crédits ; elle s'élève en effet à 129,9 millions de francs en autorisations de programme (soit 90 % du total des autorisations de programme) et à 110 millions de francs en crédits de paiement (soit 73 % du total des crédits).

L'appréciation de l'affectation des crédits du F.I.Q.V. échappe presque totalement au Parlement. Si, en effet, le ministère de l'Environnement a communiqué à votre rapporteur des informations substantielles sur l'utilisation des crédits au cours des exercices antérieurs, il n'a pu fournir que des indications générales pour l'exercice à venir.

Cette absence de précision est liée à la vocation même du F.I.Q.V., qui est d'alimenter en cours d'année des chapitres qui se révéleraient insuffisants ou d'octroyer des subventions de manière ponctuelle.

Le principe d'une certaine souplesse dans la gestion des crédits n'est pas en lui-même contestable ; votre rapporteur s'étonne toutefois que l'insuffisance des crédits de nombreux chapitres soit présentée par le ministère comme pouvant être compensée en cours d'année par des compléments de subventions du F.I.Q.V. Il aurait été préférable que ces majorations aient été effectuées dès le projet de budget, afin de lever certaines incertitudes.

DEUXIEME DELIBERATION DE L'ASSEMBLEE NATIONALE SUR LE BUDGET DU MINISTERE DE L'ENVIRONNEMENT

Trois amendements (N^{os} 8, 25, 43), présentés par le gouvernement, ont été adoptés en deuxième délibération par l'Assemblée nationale.

Ces amendements majorent de 8,2 millions de francs les crédits du ministère de l'Environnement, qui atteignent donc 817,5 millions de francs.

La progression des crédits, qui était initialement de 1,81 % par rapport à 1984, s'établit désormais à 2,84 %.

1) Le titre III est majoré de 1 million de francs ; cette majoration s'impute sur le chapitre 34.11 « Protection de la nature, dépenses spécifiques de fonctionnement » et a pour but d'accroître la dotation destinée aux réserves naturelles.

Initialement en diminution de 900.000 francs par rapport au budget de 1984, celle-ci reste donc stable.

2) Le titre IV est majoré de 1,245 million de francs :

- 500.000 francs sont destinés aux associations contribuant au fonctionnement des réserves naturelles (chapitre 44.10) ;

- 500.000 francs sont affectés aux parcs naturels régionaux. Leur dotation, initialement fixée à 8,2 millions de francs passe ainsi à 8,7 millions de francs. Les crédits étaient en régression de 25 % avant la seconde délibération. Ils diminuent désormais de 18,1 % (chapitre 44.10).

- 245.000 francs sont consacrés aux animateurs rémunérés par le Fonds de la jeunesse et de l'éducation populaire, le FONJEP (chapitre 44.10).

3) Le titre VI est majoré de 6 millions de francs, tant en autorisations de programme qu'en crédits de paiement.

Ce crédit supplémentaire est réparti comme suit :

- Agence nationale pour la Récupération des Déchets : 2 millions,
- Agence pour la Qualité de l'Air : 3 millions (chapitre 67.10 : prévention des pollutions),
- Parcs nationaux : 1 million (chapitre 67.11 : protection de la nature).

Ces augmentations de crédits, qui concernent des domaines prioritaires, ne peuvent qu'être approuvées.

Toutefois, les décisions de la Commission des Finances (adoption Titres III et V, appréciation du Sénat Titre IV, rejet Titre VI) ne sont pas remises en cause.

En effet, malgré l'augmentation des crédits, décidée en deuxième délibération, la régression de l'effort en faveur des parcs naturels régionaux, qui avait motivé l'avis de sagesse sur le Titre IV, persiste.

D'autre part, le principal reproche adressé au Titre VI (transfert aux agences de bassin des ouvrages de protection contre les eaux) subsiste.

Réunie le 6 novembre 1984 sous la présidence de M. Edouard Bonnefous, président, la Commission des Finances a décidé de proposer au Sénat l'adoption des Titres III et V du projet de budget pour 1985 du ministère de l'environnement, de laisser à son appréciation les crédits du Titre IV et de lui proposer le rejet du Titre VI.