

N° 100

SÉNAT

PREMIERE SESSION ORDINAIRE DE 1980-1981

Annexe au procès-verbal de la séance du 19 novembre 1980

AVIS

PRÉSENTÉ

au nom de la Commission des Affaires économiques et du Plan (1), sur le projet de loi de finances pour 1981, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE.

TOME XVII

ENVIRONNEMENT

Par M. Richard **POUILLE**,

Sénateur

(1) *Cette commission est composée de : MM. Michel Chauty, président ; Marcel Lucotte, Auguste Chupin, Bernard Legrand, Pierre Noé, vice-présidents ; Francisque Collomb, Marcel Lemaire, André Barroux, Raymond Dumont, secrétaires ; Octave Bajeux, Charles Beaupetit, Georges Berchet, Jean-Marie Bouloux, Amédée Bouquerel, Jacques Braconnier, Raymond Brun, Pierre Ceccaldi-Pavard, Jean Colin, Pierre Croze, Marcel Daunay, Hector Dubois, Emile Durieux, Gérard Ehlers, Roland Grimaldi, Paul Guillaumot, Jean-Paul Hammann, Rémi Herment, Bernard Hugo (Yvelines), Bernard-Charles Hugo (Ardèche), Maurice Janetti, Pierre Jeambrun, Paul Kauss, Pierre Labonde, Pierre Lacour, Robert Laucournet, France Lechenault, Fernand Lefort, André Lejeune, Charles-Edmond Lenglet, Paul Malassagne, Serge Mathieu, Marcel Mathy, Daniel Millaud, Louis Minetti, Paul Mistral, Jacques Mossion, Georges Mouly, Jacques Moutet, Henri Olivier, Bernard Parmantier, Albert Pen, Pierre Perrin, Jean Peyrafitte, Jean-François Pintat, Richard Pouille, Maurice PrévotEAU, Jean Puech, Roger Quilliot, Jean-Marie Rausch, René Regnault, Michel Rigou, Roger Rinchet, Marcel Rosette, Jules Roujon, André Rouvière, Maurice Schumann, Michel Sordel, Pierre Tajan, Fernand Tardy, René Travert, Raoul Vadepiéd, Jacques Valade, Frédéric Wirth, Joseph Yvon, Charles Zwickert.*

Voir les numéros :

Assemblée nationale (6^e législ.) : 1933 et annexes, 1976 (annexe 20), 1977 (tome IX), 1981 (tome IX) et in-8° 359.

Sénat : 97 et 98 (annexe 13) (1980-1981).

Loi de finances. - Environnement - Pollution - Nature (Protection de la).

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	5
I. – L'EVOLUTION DES MOYENS	6
A. L'adaptation des structures administratives	6
B. Les moyens financiers	8
II. – LA QUALITE DE LA VIE	10
A. Le bilan de la Charte de la qualité de la vie	10
B. L'application des principaux textes relatifs à l'environnement	11
III. – QUELQUES ASPECTS DE LA POLITIQUE DE LUTTE CONTRE LES POLLUTIONS	14
A. La nécessité de développer des actions spécifiques et de maintenir une politique d'ensemble	15
1° Les actions spécifiques	15
2° La nécessité d'une politique d'ensemble	17
B. La collecte et le traitement des déchets	19
1° Les déchets des ménages	20
2° Les actions de récupération et l'industrie	21
IV. – LA PROTECTION DE LA NATURE	25
A. Les parcs nationaux et les zones périphériques	25
B. Les parcs naturels régionaux	27
C. Les réserves naturelles	28
CONCLUSION	30
EXAMEN EN COMMISSION	31
ANNEXE	32

Mesdames, Messieurs,

La crise économique que traverse la France fait incontestablement courir des risques à la politique de l'environnement ; néanmoins, ne pas poursuivre dans la voie d'une défense de l'environnement serait une grave erreur. En effet, on rappellera ici les propos du Président de l'intergroupe de l'Environnement pour le VIII^e Plan qui, en présentant le rapport établi par ce groupe, déclarait « polluer, c'est aussi gaspiller » : en application de ce principe, il indiquait qu'une priorité absolue devait être conférée aux actions tendant à favoriser la récupération et le recyclage des déchets de toute nature, en particulier les déchets ayant une valeur énergétique.

Depuis quelques années, la France s'est dotée d'un instrument législatif et réglementaire particulièrement sophistiqué dans le domaine de l'environnement. Ces textes nombreux doivent être appliqués, même si certaines simplifications doivent être envisagées, ainsi qu'on l'indiquera dans le présent rapport.

Une politique efficace de prévention des pollutions, de protection de la nature et d'amélioration de la qualité de la vie, nécessite des moyens importants. L'effort budgétaire en ce domaine sera abordé brièvement par votre rapporteur pour avis, qui laisse à la Commission des Finances le soin d'analyser plus précisément les crédits affectés à l'environnement dans le projet de loi de finances pour 1981.

Des questions très diverses relèvent du secteur de l'environnement, votre Commission des Affaires économiques et du Plan n'a pas voulu les examiner toutes, elle a été volontairement sélective.

Dans le présent rapport, les questions suivantes seront évoquées : l'évolution des moyens administratifs et financiers du Ministère de l'Environnement, un rapide bilan de la Charte de la qualité de la vie sera présenté, avant d'envisager quelques aspects de la politique de lutte contre les pollutions et des actions de protection de la nature.

I. - L'EVOLUTION DES MOYENS

A. L'ADAPTATION DES STRUCTURES ADMINISTRATIVES

Au niveau central, la réforme des structures administratives décidée à la fin de 1979 a pris la forme d'une nouvelle *organisation de la Direction de la prévention des pollutions*, dotée de trois services compétents respectivement pour l'environnement industriel, l'eau et les déchets, de quatre missions chargées des problèmes du bruit, du contrôle des produits, de l'énergie et des technologies propres. Par ailleurs, à la Direction de la protection de la nature, dotée de trois missions et d'un bureau chargé des affaires communes, un seul service est compétent pour les parcs et les réserves.

Au niveau des services extérieurs, les tâches des **délégués régionaux à l'architecture et à l'environnement**, institués par le décret du 6 mars 1979, ont été peu à peu explicitées et élargies. Un redéploiement des moyens en personnel a permis d'affecter 222 agents à ces délégations. Les délégués participent à la définition et à la mise en oeuvre des actions concernant la politique de l'environnement et de la qualité de la vie. Ils doivent également veiller à la qualité de l'urbanisme et de l'architecture et à l'intégration de ceux-ci dans le milieu. Ils ont en outre compétence pour surveiller l'application des règles relatives aux sites, aux secteurs sauvegardés et aux abords des monuments historiques.

Il a été décidé par le Ministre que 34 ingénieurs et *specialistes de la nature* seraient nommés auprès des délégués régionaux : ces emplois doivent être pourvus par redéploiement des moyens en personnel du Ministère, sans création d'emplois. Pour l'instant, 16 postes de spécialistes du milieu naturel doivent être pourvus par recrutement, 10 par promotion ou mutation.

Une nouvelle circulaire du 15 septembre dernier a précisé les responsabilités des délégués régionaux en matière de protection de la nature et de l'environnement : selon ce texte, ils doivent jouer un rôle essentiel dans la définition des mesures nécessaires à la protection de la nature et dans leur mise en œuvre. Les délégués sont habilités à coordonner la préparation et l'exécution des mesures de protection, et à veiller à la cohérence de celles-ci avec les décisions d'aménagement, inscrites notamment dans les documents d'urbanisme. Ils doivent être associés à l'ensemble de la procédure de création de réserves naturelles ainsi qu'à la gestion de celles qui existent, ils seront notamment rapporteurs devant la Commission des Sites siégeant en formation de protection de la nature. Ils ont la charge d'animer les parcs nationaux et leurs zones périphériques, ainsi que les parcs naturels régionaux. Au niveau local et régional, ils doivent mener des actions d'éducation et de sensibilisation dans le cadre de l'application de la loi sur la protection de la

nature. En matière de prévention des pollutions, les délégués doivent être le conseil des préfets, sans se substituer aux services départementaux ou interdépartementaux compétents, et être en relation avec les élus et les responsables locaux, professionnels ou associations.

Obligatoirement consultés dans le cadre des procédures d'études d'impact, les délégués régionaux peuvent jouer un rôle déterminant pour l'application de ce point particulier de la loi sur la protection de la nature.

Votre Commission approuve le raffermissement du rôle dévolu aux délégués régionaux en matière d'environnement, mais souligne qu'ils ne pourront exercer ces nombreuses compétences que s'ils sont dotés de moyens suffisants.

Au niveau départemental, l'expérience de désignation d'un **chargé de mission de l'environnement** dans certains départements, a été poursuivie en 1980 avec la nomination de 3 chargés de mission nouveaux dans l'Ain, la Charente maritime et l'Hérault, portant à 14 l'effectif total de ces chargés de mission, placés directement sous l'autorité des préfets pour assurer des tâches d'animation et de coordination sur les problèmes de l'environnement. Dans ses interventions, chaque chargé de mission doit privilégier les actions d'innovation et d'expérimentation, ainsi que l'information des responsables locaux élus, des organisations professionnelles et du public.

Votre Commission des Affaires économiques et du Plan souhaite savoir quelles conclusions le Ministre de l'Environnement et du Cadre de vie peut tirer de l'expérience des charges de mission de l'environnement. N'étant pas dotés de pouvoirs propres et demeurant extérieurs à la structure des directions départementales de l'équipement, les chargés de mission peuvent-ils réellement être en prise sur la réalité départementale en matière d'environnement ?

On doit souligner l'importance des *efforts accomplis par le Ministère de l'Environnement pour sensibiliser les différents agents économiques et les citoyens aux problèmes relevant de sa compétence* : cet effort prend la forme de diffusion de documents écrits ou audio-visuels, de campagnes d'information, d'expositions, d'actions éducatives.

Pour l'année 1980, plus de 12 millions de francs ont été consacrés à des actions de ce type ; pour 1981, 11,9 millions de francs sont proposés pour poursuivre dans cette voie.

Au chapitre de l'adaptation des structures administratives, on doit évoquer ici les *travaux de la Commission interministérielle des comptes du patrimoine naturel*, qui devrait présenter un rapport intermédiaire à la fin de la présente année. Ce rapport récapitulera les résultats des expériences menées par dix organismes pilotes - parmi lesquels on relève plusieurs établissements publics dépendant du Ministère de l'Environnement - conformément aux

recommandations d'un groupe d'experts chargé de définir des nomenclatures, des critères d'évaluation et de proposer une méthodologie. Ce rapport comportera également des indicateurs chiffrés concernant la situation des éléments les plus menacés, à savoir : le littoral, les nappes phréatiques, les zones de carrières et de sablières, certains lacs et cours d'eau, les zones péri-urbaines, les grands sites nationaux, les zones en voie de désertification ainsi que les espaces en voie de disparition.

Cet effort méthodologique est indispensable pour mettre en place une comptabilité du patrimoine : en effet, *l'essentiel de l'effort statistique français concerne l'économie, alors que la détérioration du milieu ou les prélèvements définitifs de ressources ne font pas l'objet d'analyses systématiques susceptibles de s'intégrer dans un compte global comparable à la comptabilité nationale.*

B. LES MOYENS FINANCIERS

Les modifications successives de la nomenclature budgétaire rendent malaisées les comparaisons des dotations affectées à l'environnement ; en outre, des redistributions importantes sont opérées pour 1981 entre les différents postes de dépenses de l'environnement.

Globalement, 430,4 millions de francs d'autorisations de programmes sont prévus pour 1981, au lieu de 304,7 millions de francs en 1980, y compris les dotations du Fonds d'intervention pour la qualité de la vie. Pour les dépenses ordinaires 121,4 millions de francs sont prévus en 1981, au lieu de 116,6 millions de francs en 1980. L'effort financier total de l'Etat au titre de l'Environnement pour 1981 est de 1,9 milliards de francs contre 1,952 milliards de francs en 1980. On doit relever que les crédits sont fortement affectés par l'importance de la dotation destinée aux grands barrages : poursuite des travaux concernant Villerest et Naussac, ainsi que l'engagement du grand barrage de l'Aube pour lequel *180 millions de francs sont prévus au Fonds d'action conjoncturelle.*

En 1981, le secteur « prévention des pollutions » se verra doter globalement de 43,6 millions de francs de dépenses ordinaires, et de 342,2 millions de francs d'autorisations de programmes, les opérations relatives aux barrages figurant parmi les actions de prévention des pollutions (interventions dans le domaine de l'eau).

De multiples établissements publics interviennent dans le domaine de la prévention des pollutions, certains d'entre eux disposant de ressources propres, c'est le cas par exemple des Agences financières de bassins qui perçoivent des redevances au titre des prélèvements sur les ressources en eau et des effluents.

Le Ministère de l'Environnement contribue également aux actions inter-

ministérielles de prévention et de lutte contre la pollution marine, en particulier dans le cadre du Fonds d'intervention contre les pollutions marines accidentelles, ainsi que par la participation aux recherches du C.E.D.R.E. (Centre de documentation, de recherche et d'expérimentation sur les pollutions accidentelles des eaux).

En 1981, 102,160 millions de francs seront destinés à l'aménagement des espaces protégés ainsi qu'à la protection des espaces et du milieu. Ces crédits sont destinés à la création de réserves naturelles, à l'achèvement du parc national du Mercantour, à des études préalables pour d'autres projets de parcs nationaux, ainsi qu'au développement des actions des parcs naturels régionaux.

La Délégation à la qualité de la vie poursuivra ses actions en particulier dans le domaine des études d'impact et des actions de formation, ainsi que pour l'aménagement du temps grâce à une dotation de 91,3 millions de francs.

Avec satisfaction, votre Commission constate que les crédits destinés à la recherche scientifique et technique augmentent de 27 %, atteignant 1 234 millions de francs ; encore faut-il constater que ce chiffre représente l'effort total de recherche du département ministériel, c'est-à-dire qu'il vise non seulement l'environnement, mais aussi l'architecture ainsi que le bâtiment et le génie civil. En ce qui concerne l'environnement, la recherche est orientée vers les milieux physiques - l'eau, l'air, le sol, les déchets - une priorité étant retenue en faveur de la valorisation des déchets et du développement des technologies propres.

II. - LA QUALITE DE LA VIE

A. LE BILAN DE LA CHARTE DE LA QUALITE DE LA VIE.

Adoptée en 1978, cette charte est le programme d'action du Gouvernement pour une période de cinq ans ; elle regroupe 106 mesures, axées sur neuf thèmes : l'aménagement de la cité, la sauvegarde du patrimoine naturel, la lutte contre les pollutions, les nuisances et les gaspillages, le renforcement du rôle des associations, le droit à l'information, l'aménagement du temps, le temps des loisirs, l'éducation et l'écologie, la dimension internationale de l'écologie. Au mois de mars dernier, le Ministre de l'Environnement et du Cadre de vie a présenté un bilan des deux premières années d'application de cette charte selon lequel le rythme des actions engagées depuis 1978 s'est accéléré en 1979 et au début de la présente année.

L'évolution est considérée comme satisfaisante pour 84 mesures : pour 17 mesures, le Gouvernement estime qu'une politique est désormais mise en place, pour 67 autres, une amélioration très sensible de la coordination des actions a été mise en oeuvre.

Parmi les mesures faisant l'objet d'une véritable politique on doit citer celles concernant les jardins familiaux, les lotissements de maisons individuelles, les aides aux communes rurales, l'activité du Conservatoire du littoral, les actions de lutte contre la pollution de l'air, les programmes d'amélioration de la qualité de l'eau des rivières, les moyens de contrôle des produits chimiques, l'équipement téléphonique pour les personnes âgées. On citera en particulier l'exemple de la directive d'aménagement du littoral publiée en 1979, ainsi que l'augmentation notable du nombre des plans d'occupation des sols approuvés, ces procédures constituant des instruments essentiels de protection de l'espace, là où des procédures contraignantes tels que classement, création de parcs ou de réserves ne s'imposent pas.

Parmi les progrès concrets accomplis, on citera la régression de la pollution des rivières (- 5% par an en moyenne), l'achèvement du réseau de surveillance de la pollution atmosphérique dans les zones sensibles d'ici deux ans.

Parmi les 67 mesures résultant de la mise en place de politiques coordonnées, on rappellera les actions du Comité interministériel de développement et d'aménagement rural, la mise en oeuvre de la politique de récupération et d'élimination des déchets, les actions menées en faveur de l'aménagement du temps auprès des entreprises, ainsi que l'adoption d'un nouveau calendrier scolaire malheureusement remis en cause pour 1981.

En revanche des obstacles se sont opposés jusqu'à maintenant à l'application de 22 mesures : c'est le cas par exemple de l'ouverture des espaces privés au public ou de la mise à disposition des collectivités locales de réserves foncières appartenant à l'Etat. Le même constat d'échec doit être fait quant à l'extension des horaires variables dans les administrations ou à la généralisation de l'ouverture des équipements en fin de journée, les dispositions statutaires en vigueur n'étant pas compatibles avec les recommandations de la Charte pour la qualité de la vie.

Les auditions publiques demeurent encore très rares, bien qu'elles soient possibles pour les grands projets dans le cadre des enquêtes publiques. Une expérience de ce type a été menée dans les Bouches-du-Rhône. Prenant acte des résultats de celle-ci, le Comité interministériel de la qualité de la vie a décidé que de nouvelles expériences d'auditions seraient organisées, le Gouvernement ayant l'intention de développer cette procédure en dépit des difficultés qu'elle présente.

B. L'APPLICATION DES PRINCIPAUX TEXTES RELATIFS A L'ENVIRONNEMENT

Après la grande loi sur l'eau de 1964, la dernière décennie a été marquée par un renouvellement important de la législation relative à l'environnement dont les principales étapes ont été les suivantes : en 1972, la loi sur les produits antiparasitaires, en 1975, la loi sur les déchets, en 1976, deux lois sur les immersions et les incinérations en mer, la loi sur la protection de la nature ainsi que la loi sur les installations classées, en 1977, la loi sur le contrôle des produits chimiques, en 1979, les lois sur la répression de la pollution de la mer par les hydrocarbures et sur les matières fertilisantes.

Votre Commission porte une attention particulière aux **études d'impact** réalisées en application de la loi sur la protection de la nature. Depuis le 1^{er} janvier 1978, 10 000 études de ce type ont été réalisées. Les statistiques relatives à l'année 1978, seules disponibles, font état de 4 128 études d'impact, les 2/3 étant relatives à des projets privés, 1/3 à des projets publics. La répartition par types d'ouvrages fait apparaître la primauté du secteur industriel au sens large - c'est-à-dire y compris les installations classées agricoles - qui représentent 1 868 études d'impact. Pour les autres catégories de travaux, on a enregistré 956 études pour des aménagements ruraux et des équipements agricoles, 873 pour l'urbanisme, 326 pour des infrastructures de transports, 45, l'énergie, 62, divers.

En ce domaine on doit souligner le rôle de l'**Atelier central de l'environnement**, dépendant de la Délégation à la qualité de la vie, qui anime et coordonne l'application de la procédure d'étude d'impact. Cet atelier est chargé de la méthodologie des études, en collaboration avec les administrations participant à l'aménagement : des études pilotes ont été réalisées dans les domaines les plus sensibles tels que les routes et autoroutes, les installa-

tions classées, les lignes de transport d'énergie, les remembrements, les lotissements, les carrières, l'aménagement de terrains de camping. L'atelier formule des avis techniques sur les dossiers d'impact, lorsqu'il est saisi d'office (pour les grands travaux) ou lorsque l'affaire est évoquée par le Ministre de l'Environnement ; il peut également dispenser des conseils : dans le cadre de cette compétence, il examine 200 dossiers par an. L'Atelier central est chargé de l'élaboration d'instructions d'application correspondant aux différents types d'aménagement, ainsi que des affaires contentieuses ; il joue un rôle important dans le domaine de l'information des agents économiques et de la formation des responsables ; enfin il coordonne les analyses et les recherches destinées à améliorer la procédure et il est responsable des auditions publiques.

Votre Commission est consciente des difficultés et des surcoûts générés par l'application de la procédure des études d'impact, en particulier pour les grands travaux de l'Etat et des collectivités locales. Cependant, il ne faudrait pas que cette procédure soit détournée de son objet fondamental : on constate en effet dans un certain nombre de projets un « vide » laissé à dessein, et qui pourra être satisfait au terme de l'étude d'impact. *La procédure doit conduire à définir les termes d'un choix entre différentes solutions plus ou moins acceptables du point de vue de l'environnement. Il conviendrait que la solution la plus protectrice soit retenue, les dépenses supplémentaires devant être prises en charge par le Fonds d'intervention pour la qualité de la vie. La procédure des études d'impact ne doit pas être seulement une occasion de mesurer les conséquences des aménagements sur l'environnement, elle doit viser à sélectionner la solution la plus « écologique ».*

En ce qui concerne le *contrôle des produits chimiques* qui a particulièrement retenu l'attention de votre commission, on indiquera qu'en un an, une dizaine de substances nouvelles ont fait l'objet d'une déclaration de mise sur le marché et d'une présentation de dossier technique. Par ailleurs, ont été déposés huit rapports relatifs à des faits nouveaux relatant des essais effectués par des producteurs ou des importateurs à partir de substances nouvelles. La Commission d'évaluation d'écotoxicité des substances chimiques a examiné ces dossiers ; pour quelques cas, elle a prescrit des essais complémentaires. Une collaboration étroite s'est instaurée avec l'Institut national de recherche et de sécurité compétent pour contrôler l'application des règles relatives à l'utilisation des produits chimiques dans les entreprises et à la protection des travailleurs. Le Gouvernement considère que le contrôle a priori institué par la loi fonctionne bien, les substances nouvelles mises sur le marché étant peu toxiques et relativement dégradables.

En outre, la France participe à l'inventaire européen des substances chimiques ainsi qu'à l'élaboration d'accords internationaux concernant ces problèmes dans le cadre de l'O.C.D.E.. Parallèlement, le système français devra être mis en conformité avec les règles européennes au cours des deux prochaines années.

L'application de certains des textes précités relatifs à l'environnement sera évoquée ultérieurement dans le présent rapport.

Ce bilan partiel de la mise en œuvre de la législation serait incomplet si l'on n'indiquait pas ici quelques éléments essentiels de réflexion de la *Commission interministérielle pour la lutte contre les infractions en matière d'environnement*. Dans le rapport qu'elle a déposé, cette commission a notamment formulé un diagnostic sur les diverses polices administratives de l'environnement et sur l'efficacité de notre droit en ce domaine. Constatant les faiblesses du système pénal à cet égard, la Commission a présenté diverses propositions d'harmonisation, voire de transformation de l'appareil juridique.

En mai dernier, le Comité interministériel pour la qualité de la vie a adopté un certain nombre de propositions contenues dans le rapport précité. Avant la fin de l'année, une directive du Premier Ministre devrait être édictée pour améliorer la mise en œuvre du système répressif ; elle concernera l'organisation de la liaison entre la prévention et la répression (coordination de l'information, des actions et des procédures), l'utilisation des sanctions pénales comme incitation à la cessation et à la réparation du dommage. Cette directive devrait également prescrire une mise en ordre des différents textes relatifs aux polices spéciales, ainsi que la collecte de données statistiques. L'effort de réflexion tendant à créer un véritable droit pénal de l'environnement sera poursuivi. Les principales orientations retenues sont les suivantes.

La plupart des délits d'environnement résultant de l'ignorance ou de la négligence, plutôt que d'une intention de dégrader le milieu, il convient de dégager nettement les différentes composantes de la politique de l'environnement, - la prévention, l'incitation, la contrainte, la réparation, la répression - et d'en tirer les conséquences au niveau des contrôles et des sanctions. L'accent doit être mis sur les actions de réhabilitation ou les programmes de sécurité mis à la charge de ceux qui ne respectent pas la loi. Le rapport de la Commission interministérielle a notamment proposé les principes suivants retenus par le C.I.Q.V. : trois catégories de délits sont envisagés : délits de résultat, de comportement et de pollution ; une harmonisation et une simplification des règles en vigueur seront préparées ; un éventuel régime d'assurance pollution sera étudié pour régler les dommages résultant de la mise en jeu de la responsabilité quasi délictuelle ; enfin l'intervention des associations dans les procédures de défense des atteintes à l'environnement devrait être facilitée.

Votre Commission approuve cette démarche qui devrait normalement aboutir à une codification de notre droit de l'environnement.

III. - QUELQUES ASPECTS DE LA POLITIQUE DE LUTTE CONTRE LES POLLUTIONS

Les pollutions de l'air, de l'eau, font l'objet de mesures régulières afin de suivre l'état de l'environnement.

Selon les travaux de surveillance en mer, la qualité des eaux littorales s'est améliorée de façon significative en de nombreuses zones en 1975, 1976 et 1977, années pour lesquelles les observations ont fait l'objet d'une synthèse. Les mesures relatives aux métaux lourds ont mis en évidence des teneurs faibles, en particulier en mercure et en cadmium, dans les prélèvements effectués sur les trois façades maritimes métropolitaines ; ceci peut être mis en corrélation avec la réglementation applicable depuis 1974 aux rejets de mercure de certaines industries.

En matière de prévention des pollutions accidentelles de la mer, on a assisté à une répression accrue des infractions aux règles de circulation maritime, les tribunaux compétents ayant prononcé, en 1979, 107 jugements dont 98 condamnations variant entre 500 F d'amende et 6 mois de prison avec sursis, et 200.000 F d'amende ; en 1980, les mêmes tribunaux ont prononcé 12 jugements de condamnation à des peines d'amende de 200 F à 6.000 F. Même si les règles de circulation ne suffisent pas à garantir la sécurité maritime, le renforcement de la surveillance conduit à réduire les risques inhérents au transport de matières polluantes ou dangereuses.

Pour les *eaux continentales*, les mesures effectuées par les stations permanentes d'observation (environ 200 points de prélèvements), en 1977 et 1978 permettent de conclure à une *diminution de la pollution engendrée par les rejets de matières organiques et de détergents* ; ceci est le résultat des efforts d'épuration des effluents industriels et urbains. En revanche, malgré une régression, les teneurs en chlorure sont excessives dans le Nord et dans l'Est ; en outre, la diminution des rejets de micro-polluants et de produits toxiques doit être recherchée activement. Par ailleurs, *l'augmentation de la teneur des eaux en produits dérivés de l'azote et du phosphore est préoccupante* ; cette évolution pourrait mettre gravement en cause les résultats acquis pour régénérer la qualité des rivières et perturber le développement de la flore et de la faune aquatiques. Les rejets d'azote et de phosphore sont principalement issus des engrais utilisés en agriculture ; il serait dommageable pour notre patrimoine que le processus de production agricole se substitue à l'industrie pour polluer les cours d'eau. Votre Commission estime que sur ce point l'action du Gouvernement doit notamment s'appuyer sur les textes relatifs aux pesticides et aux fertilisants, afin d'éviter la mise sur le marché de produits fortement polluants, un effort d'information du monde agricole devant être simultanément entrepris.

A. LA NECESSITE DE DEVELOPPER DES ACTIONS SPECIFIQUES ET DE MAINTENIR UNE POLITIQUE D'ENSEMBLE.

1° Les actions spécifiques :

Celles-ci concernent les activités industrielles. A cet égard on enregistre un progrès notable des méthodes : on est passé d'aides à la dépollution, notamment dans le cadre des contrats de branche, à la stimulation de l'innovation pour développer des technologies propres.

Sur les 8 **contrats de branche** signés, 5 sont aujourd'hui achevés. Pour le secteur de la *pâte à papier*, 90 % de la production française a participé au contrat dans le cadre d'un programme anti-pollution de 400 millions de francs, 10 % du montant des investissements étant pris en charge par l'Etat. Pendant la période 1971-1976, cette branche a effectué 444 millions de francs d'investissements destinés à réduire la pollution, l'effort le plus important ayant été accompli dans les usines de cellulose (40 % de leurs investissements étant affectés à la lutte contre la pollution). Les mesures réalisées ont mis en évidence une *réduction de moitié de la pollution émise*.

Pour le contrat de la *sucrierie*, 150 millions de francs d'investissements ont été réalisés au titre de la réduction de la pollution, la plupart des unités de production ayant adhéré au contrat ; pour l'ensemble de la profession, entre 1972 et 1976, 206 millions de francs ont été affectés à des équipements destinés à réduire la pollution.

Pour la *distillerie*, 14 % de l'ensemble des investissements ont été affectés à la lutte contre la pollution. les objectifs du contrat - réduction d'environ 80 % de la pollution rejetée - ayant été atteints.

Pour la branche *féculerie* où le contrat était orienté en priorité sur la récupération des protéines, les objectifs ont été dépassés, le taux d'épuration atteignant 86,8 % alors que le chiffre prévu était de 80 %.

Pour la *levurerie*, 30 millions de francs au titre du contrat de branche ont permis une diminution de 85 % de la pollution.

Les 3 contrats conclus avec les *industries de la laine* sont encore en cours d'exécution, des conclusions définitives ne peuvent donc être tirées de leur application.

Globalement, on peut considérer que *ces contrats ont été relativement efficaces puisqu'ils ont permis d'amorcer un effort important de dépollution pour des activités particulièrement néfastes pour la qualité des cours d'eau*. Cependant, on peut formuler deux observations : d'une part, ces actions ont coûté relativement cher, d'autre part une pollution résiduelle demeure, on ne peut donc considérer que l'œuvre est achevée.

Cette politique a permis de créer une dynamique qui doit être entretenue dans les branches concernées, mais aussi pour d'autres activités industrielles. A cet égard, votre Commission estime indispensable qu'un effort important soit mené pour réduire les pollutions engendrées par les métaux lourds, ainsi que par l'azote et le phosphore. Le 4^e programme des agences de bassins est orienté sur ces deux derniers produits. Ce programme, qui commencera en 1982, devra susciter de nombreuses opérations de dépollution, les expériences actuelles en ce domaine demeurant très limitées : elles concernent seulement quelques cokeries et quelques usines d'engrais.

Il est plus rentable et plus logique de prévenir la pollution en amont que de la traiter en aval. La politique récente du Gouvernement est largement inspirée par cette constatation ; ceci se manifeste à l'occasion de l'application de la législation relative aux installations classées, ainsi que par l'impulsion donnée aux technologies propres.

Les **instructions techniques** applicables aux installations classées sont fondées sur un **recensement pour chaque branche industrielle des équipements anti-pollution les plus efficaces dans des conditions économiques viables**. L'application de ces instructions conduit les services à effectuer périodiquement des enquêtes générales sur un secteur ou à examiner des cas individuels. Les comparaisons entre les technologies mises en oeuvre dans une même branche à l'échelle d'une région ou au niveau national permettront d'améliorer ces instructions techniques du point de vue de la protection de l'environnement. En ce qui concerne les sanctions applicables aux installations qui ne respectent pas les règles prescrites, on doit souligner *l'efficacité de la procédure de consignation* qui habilite le Préfet à contraindre les responsables d'une entreprise à verser une somme correspondant aux travaux anti-pollution obligatoires. En effet, dans de nombreux cas, l'autorité administrative ne peut faire usage de son pouvoir d'exécution d'office des travaux en raison de la complexité de ceux-ci ; dans ces conditions, la consignation est un moyen efficace de contraindre l'industriel récalcitrant.

Le contrôle des pollutions industrielles s'oriente vers une *surveillance plus globale de l'environnement*, soit dans un cadre régional – tel est le cas à Fos et sur l'étang de Berre – soit par l'intermédiaire du secrétariat permanent pour les problèmes de pollution industrielle. L'accent est mis sur la prévention et sur le recensement et la localisation des installations susceptibles de provoquer des dommages pour le milieu naturel. Dans le même temps, l'objectif de l'administration est de **développer des programmes d'auto-surveillance**, l'industriel étant tenu de quantifier périodiquement les rejets de ses installations et l'administration effectuant des contrôles impromptus des unités de production et des effluents.

L'institution en 1979 du **groupe interministériel de coordination des actions de promotion et de développement des technologies industrielles propres**, marque une étape importante dans la politique menée à l'égard des pollutions industrielles. Bien que les interventions financières en ce domaine relèvent de

plusieurs administrations, le Ministère de l'Environnement et du Cadre de vie joue un rôle déterminant. Il faut souligner que *les technologies propres permettent le plus souvent une amélioration de la productivité, ainsi qu'une des conditions de travail, d'hygiène et de sécurité, et une réduction de la consommation d'énergie et de matières premières.* Le groupe interministériel a pour mission de favoriser les échanges d'informations relatives aux technologies propres et de choisir les projets industriels les plus prometteurs ; il est également chargé de coordonner les actions et les interventions financières des différentes parties prenantes.

Au cours de sa première année d'activité, ce Comité a mis en place une procédure permettant de dresser un inventaire des actions passées et d'instituer des méthodes d'instruction conjointes et rapides des dossiers. Les différents services et établissements placés sous la tutelle du Ministère de l'Environnement ont reçu instruction de promouvoir prioritairement et de mettre en œuvre des technologies propres. Plusieurs *journées régionales d'information* ont été tenues ; d'ici un an, la totalité des régions métropolitaines et les départements d'outre-mer auront bénéficié d'actions de sensibilisation de ce type.

Une étude en cours a pour objet de définir selon quelles modalités les cycles de formation d'ingénieurs et d'universitaires pourraient inclure un enseignement relatif à des processus de production non polluants. Un cycle de formation spécial a été créé à l'Institut de gestion des énergies de Limoges ; enfin un prix annuel dit de technologies propres a été institué.

Du point de vue financier, pour l'année 1980, 3,5 millions de francs affectés aux études et recherches ont été attribués pour une douzaine de projets présentés par des industriels et des centres de recherche. Au cours du premier semestre 1980, les aides à des investissements destinés à mettre en œuvre des technologies nouvelles ont atteint 3,7 millions de francs, 1,5 million de francs ayant été accordés ultérieurement au titre d'un programme de branche concernant l'amiante et le ciment, 1,2 million de francs constituant le solde de la dotation sera attribué d'ici la fin de l'année. Au total, pour 1980 le budget de la mission des technologies propres a été de 9,9 millions de francs. En 1981 cette mission disposera de 10 millions de francs.

Votre Commission approuve cette démarche et elle considère que des moyens accrus devraient être consacrés à cette politique. A cette occasion, elle insiste sur la nécessité de *développer les contrats de recherche avec des universités ou des grands établissements de recherche existants en évitant de créer des organismes nouveaux.*

2° La nécessité d'une politique d'ensemble

En dépit des aides de l'Etat pour favoriser une réhabilitation de l'environnement et une réduction des pollutions industrielles, le principe de base

demeure celui du « pollueur-payeur ». Certes, il est nécessaire que les coûts de réduction de la pollution soient intégrés économiquement dans le processus productif, néanmoins ce principe « pollueur-payeur » ne peut être une panacée. La préservation de l'environnement constitue une option politique fondamentale : il ne faut donc pas compter exclusivement sur le pollueur pour la mettre en œuvre. En conséquence, il serait souhaitable de définir un programme d'ensemble à tous les niveaux – national, départemental et communal – mettant le pollueur à contribution à chacun de ces niveaux ; mais dans le même temps des actions d'ensemble doivent être menées pour compléter les interventions ponctuelles des différents agents économiques.

A cet égard, on peut citer l'exemple de *l'équipement en stations d'épuration* qui a fait l'objet d'un *schéma d'aménagement à long terme* approuvé en 1978. Selon ce schéma, 1980 devait être marqué par une réduction de 85 % des pollutions rejetées tant par les collectivités locales que par les industries raccordées. En pratique, la capacité installée devrait donc atteindre d'ici la fin de l'année 90 M.E.H. (millions d'équivalent habitant) alors que le bilan s'établit seulement à 51 M.E.H. : la pollution brute atteignant 69 M.E.H., la pollution rejetée, 44 M.E.H. (totalisation des rejets directs et de la pollution résiduelle à la sortie des stations) et la pollution éliminée, 25 M.E.H.

Globalement, il est regrettable que les objectifs fixés n'aient pas été atteints, même si des travaux importants ont été commencés pour mettre en place des stations d'épuration et des réseaux d'assainissement dans les grandes villes de la côte méditerranéenne. A cet égard, on note que l'effort financier de l'Etat est plus important que dans le domaine industriel, en effet le programme d'assainissement du littoral Provence-Alpes-Côte d'Azur sera financé par l'Etat à hauteur de 20 %, l'établissement public régional prenant en charge 20 % et 60 % incombant à l'agence financière de bassin et aux collectivités locales.

Par ailleurs, on doit relever *les efforts d'information à l'adresse des collectivités locales pour vulgariser les différentes techniques d'épuration* – en particulier le lagunage – adaptées aux besoins des différentes collectivités.

Pour les opérations « rivières propres », il a été décidé que l'aide du Ministère de l'Environnement et du Cadre de vie serait désormais subordonnée à l'engagement des maîtres d'ouvrage de respecter des objectifs clairement définis et un calendrier fixé dans le cadre des contrats de rivières.

La participation des industriels et des collectivités locales à la mise en oeuvre de technologies propres ou à l'installation de stations d'épuration ne peut dispenser le Gouvernement de mener une politique d'ensemble à l'égard des pollutions ; son rôle est primordial en particulier en ce qui concerne *la protection des ressources et la définition des objectifs*. Dans le domaine de l'eau, sa responsabilité à l'égard des eaux souterraines est particulièrement importante. Si globalement il n'y a pas de modification sensible de la qualité de ces eaux par rapport au schéma général, on enregistre dans certaines zones

une aggravation des teneurs en dérivés azotés. Conformément aux plans d'utilisation de ces eaux, des actions systématiques de protection sont mises en oeuvre par les agences financières de bassin. Sur ce point particulier, une modification de la réglementation relative aux périmètres de protection est envisagée. Elle vise notamment à prévenir les effets des pollutions accidentelles selon les types d'activités comportant des risques pour l'environnement.

B. LA COLLECTE ET LE TRAITEMENT DES DÉCHETS

Conformément à la loi de 1975 relative à l'élimination et à la récupération des déchets, des efforts importants ont été accomplis en ce domaine. Au terme de l'inventaire national exécuté en 1974, on évalue à 100 millions de tonnes la quantité de déchets inertes, 32 millions de tonnes les déchets banals, pouvant être assimilés aux ordures ménagères et à 18 millions de tonnes les déchets spéciaux parmi lesquels 2 millions de tonnes sont des déchets toxiques. Le tableau suivant récapitule cet inventaire des déchets auquel il convient d'ajouter annuellement 14 millions de tonnes d'ordures ménagères et 1,5 million de tonnes de déchets encombrants provenant des ménages.

INVENTAIRE DES DÉCHETS INDUSTRIELS

	<i>en millions de tonnes</i>
1. - Déchets « inertes » (déchets minéraux et métalliques, mâchefers, débris).	
100 millions de tonnes, dont :	
- industries extractives (mines, carrières) et métallurgiques	49
- transformation des combustibles et de l'énergie	25
- secteur de la construction et du verre	17
2. - Déchets industriels « banals » assimilables à des ordures ménagères.	
32 millions de tonnes, dont :	
- industries agro-alimentaires	12
- industries extractives et métallurgiques	7,5

transformation des combustibles et de l'énergie	6
bois et ameublement	2

3. Déchets « spéciaux » pouvant contenir des éléments toxiques (boues industrielles, solvants, huiles, goudrons, composés chimiques).

18 millions de tonnes (comprenant 2 millions de tonnes de déchets présentant un caractère toxique ou dangereux), dont :

industries textiles	7
industries extractives et métallurgiques	3,8
industries agro-alimentaires	2,6
industries mécaniques et électriques	1,9
industries chimiques	1

1° Les déchets des ménages

La totalité des départements dispose de schémas départementaux de collecte et de traitement des ordures ménagères. L'obligation selon laquelle les communes de plus de 500 habitants doivent assurer un service de collecte hebdomadaire est maintenant respectée pour 95 % de la population. En milieu urbain les efforts ont visé principalement à améliorer les modalités de cette collecte, notamment en mettant en œuvre un ramassage sélectif. Cependant des difficultés demeurent quant à l'élimination des déchets encombrants ou artisanaux, celle-ci n'étant assurée que dans les villes importantes ou par des syndicats intercommunaux.

Le parc des installations de traitement a augmenté. Il atteint aujourd'hui 70 % du tonnage ramassé, contre 30 % en 1970. Les usines d'incinération, avec ou sans récupération de l'énergie thermique, traitent 35 % des déchets des ménages, 17 % étant mis en décharge contrôlée, 11 % étant traités par compostage, avec ou sans incinération, et 6 % par broyage. Cependant cette amélioration correspond à des moyennes et les disparités sont fortes entre les départements selon la densité de la population. Afin de concilier les objectifs contradictoires de superficie restreinte de collecte pour minimiser le coût du transport, et d'optimisation du prix du traitement qui diminue lorsque le nombre des habitants est important, on a créé un certain nombre de stations de transit.

On doit souligner les difficultés relatives aux décharges contrôlées pour lesquelles il est souvent malaisé de trouver un site approprié et bien toléré par

les usagers. On doit regretter que **30 % des déchets des ménages soient purement et simplement mis en décharges brutes**, en raison parfois de l'opposition de certains maires au transfert des déchets vers un centre de traitement en fonctionnement.

Votre Commission tient à souligner les difficultés de la comptabilité du service d'élimination des déchets au niveau communal. Les communes ont le choix entre deux solutions : elles peuvent percevoir une taxe à caractère fiscal, ayant la même assiette que la contribution foncière ou prélever une redevance pour service rendu que l'administration des impôts n'est pas contrainte de calculer et de recouvrer. Les difficultés de mise en oeuvre de cette seconde procédure explique que la plupart des communes ait choisi la solution d'inclure le coût du service des déchets dans le budget communal global. Une telle confusion est regrettable ; il est nécessaire d'envisager *une réforme des modalités d'imposition et de comptabilisation* afin de favoriser une gestion dynamique du service communal des déchets.

Jusqu'au mois de juillet de la présente année, *la résorption des décharges sauvages incombait aux départements*, 61 d'entre eux appliquant un programme de lutte contre ce type de dépôt : 41 millions de francs de travaux sont engagés à ce titre, dont 15 millions de francs financés par l'Agence nationale pour la Recupération et l'Élimination des Déchets (A.N.R.E.D.).

On évalue actuellement à 1 500 le nombre des décharges sauvages ou brutes qui ont été supprimées ou remises en état.

Votre Commission souligne *les difficultés des communes rurales qui ne disposent pas de moyens suffisants pour résorber les décharges sauvages qu'elles supportent* ; il apparaît donc nécessaire de modifier la loi précitée afin de **conférer définitivement aux départements la charge de supprimer ces dépôts**. Sur ce point précis, comme sur l'ensemble des problèmes d'élimination et de traitement des ordures ménagères, les départements peuvent jouer un rôle déterminant : certains subventionnent partiellement des installations de traitement, donnant ainsi une impulsion à un système aujourd'hui nouveau, mais qui paraîtra banal dans quelques années.

2° Les actions de récupération et l'industrie

Le Ministère de l'Environnement et l'A.N.R.E.D. se sont attachés à définir des actions de récupération spécifiques pour certaines branches industrielles. Celles-ci ont l'avantage de réduire la quantité de déchets rejetés dans l'environnement et d'entraîner des gains importants en énergie et en matières premières.

Le **taux de recyclage des vieux papiers**, qui était de 37 % en 1976, devrait atteindre 42 % en 1982 grâce, notamment, aux aides de l'A.N.R.E.D. (17 millions de francs). Des investissements destinés à des unités de desencrage et de

traitement ont permis d'augmenter de 309 000 tonnes par an la capacité d'utilisation des vieux papiers ; *on évalue à 300 millions de francs les économies de devises résultant de ces investissements.*

Des actions de promotion du papier recyclé doivent être développées, d'abord au sein de l'administration - les Journaux Officiels, les annuaires téléphoniques sont imprimés sur du papier recyclé - mais aussi dans le secteur commercial.

Pour résoudre les problèmes d'approvisionnement et de régularisation des cours, l'A.N.R.E.D. s'est attachée à favoriser la conclusion de contrats à long terme entre récupérateurs et utilisateurs.

Un accord relatif aux **emballages alimentaires** a été récemment signé entre l'administration et les professionnels. Ceux-ci se sont engagés à réduire, d'ici 1984, l'énergie consommée par hectolitre embouteillé de 12 % par rapport à 1976 (soit 150 000 t.e.p. d'économies d'énergie) et à diminuer de 40 % la quantité d'emballages de liquides alimentaires dans les déchets des ménages. Les moyens mis en œuvre seront l'innovation technologique et l'augmentation du recyclage des déchets d'emballage. Les objectifs sont les suivants : 450 000 tonnes par an de verre ménager et 10 000 tonnes par an de P.V.C. devront être recyclés, en outre le réemploi de 200 millions de bouteilles de verre est prévu.

Un observatoire réunissant professionnels et administration doit veiller annuellement à l'application de ce programme, un groupe de travail étant chargé de préciser les moyens à mettre en œuvre. Si les objectifs ne sont pas atteints, une taxe parafiscale appropriée pourra être instituée en application de la loi précitée.

La récupération des **huiles usées** a progressé. Des agréments pour le ramassage de ces produits ont été délivrés dans 91 départements pour une durée de trois ans, à la suite d'un appel à la concurrence ; une consultation restreinte sera organisée prochainement pour les autres départements. Les ramasseurs s'obligent à collecter tout lot de plus de 200 litres d'huile dans un délai maximum de 15 jours, celle-ci devant être régénérée ou brûlée dans des installations agréées prévoyant notamment une récupération de la chaleur. Ces établissements de traitement sont des installations classées, soumises à une réglementation spécifique. Les huiles usées constituent à ce jour le seul produit pour lequel une taxe parafiscale a été instituée. Le produit de celle-ci, qui devrait atteindre 36 millions de francs pour l'exercice 1980, a été affecté jusqu'à maintenant à des aides directes à la tonne d'huile régénérée et remise dans le circuit commercial. Cette réforme d'aide a un caractère transitoire, le comité de gestion de la taxe ayant décidé à l'avenir de distribuer des aides à l'investissement pour des installations de stockage des huiles usées et pour la création d'équipements anti-pollution ou la mise en service d'installations plus efficaces du point de vue de la régénération.

Une action spécifique concerne les **pneumatiques** pour lesquels le taux de rechapage pour les véhicules de tourisme, devrait passer de 6 % en 1977 à 12 % en 1980. Au terme d'un accord signé entre le Ministère de l'Environnement et la profession, le nombre de pneumatiques rechapés devraient passer de 2 millions en 1980 à 3 millions en 1985, les services publics devant développer leurs achats de ce type.

Des aides de l'A.N.R.E.D. ont été accordées pour la collecte de pneumatiques ainsi que des expériences pilotes de valorisation énergétique et de fabrication de poudrette destinée à la lutte contre les pollutions de la mer par les hydrocarbures.

En ce qui concerne les **métaux lourds**, quelques actions ont été entreprises pour la régénération des bains usés de gravure contenant du cuivre ; l'accent est mis aujourd'hui sur la collecte et le retraitement des déchets de *mercure*. En ce qui concerne la collecte de ce dernier métal, l'A.N.R.E.D. mène une expérience dans une dizaine d'établissements hospitaliers, elle a également entrepris de récupérer par l'intermédiaire de 16 000 détaillants les piles-boutons, afin d'éviter que celles-ci soient rejetées dans les ordures ménagères.

Quant au traitement, on doit signaler que l'A.N.R.E.D. a accordé une aide remboursable de 700 000 francs à deux unités destinées à recevoir les déchets de mercure rejetés par l'industrie du chlore, 40 tonnes de ce métal sont ainsi récupérées annuellement.

Des actions expérimentales concernent le **phospho-gypse**. Ce sous-produit de la fabrication des engrais représente, 6 millions de tonnes par an, dont près des deux-tiers sont localisés dans la Basse-Seine. Une partie de ces résidus est immergée en baie de Seine. Des essais de fabrication de plâtre ont été effectués, leur extension à l'échelle industrielle suppose, semble-t-il, l'adaptation des techniques de certaines unités de production. Il est prévu d'expérimenter le phospho-gypse pour fabriquer les parpaings ; si l'expérience s'avère concluante, il y aurait là un débouché important.



On doit également évoquer la **valorisation des déchets en agriculture** : actuellement, 400 000 tonnes par an de compost provenant des ordures ménagères sont utilisées en agriculture, ainsi que 150 000 tonnes par an de boues d'épuration. On utilise annuellement sous forme de protéines 65 000 m³ de sang récupéré dans les abattoirs. En outre, les déchets de scierie et d'exploitation forestière offrent encore de vastes possibilités inutilisées. Cependant, la récupération de ce dernier type de déchets pose un problème spécifique de rentabilité. Le coût de récupération et de transport des déchets d'exploitation forestière ne risque-t-il pas de dépasser largement celui de l'énergie économisée ?

Globalement, pour l'exercice 1980, l'A.N.R.E.D. a bénéficié en autorisations de programme de 37,5 millions de francs auxquels s'est ajouté le produit de la taxe parafiscale sur les huiles. Au total, cette agence a disposé de près de 72,6 millions de francs : 15,4 millions de francs étant affectés aux dépenses de fonctionnement, près de 24,6 millions de francs à des interventions diverses.

La politique de récupération et de valorisation a cependant des limites. Actuellement, il existe encore des déchets irrécupérables dont il faut assurer le stockage dans des conditions acceptables pour l'environnement. Votre Commission estime que *les aides de l'A.N.R.E.D. ne doivent pas être réservées exclusivement à la valorisation et qu'une partie de celles-ci doit être affectée aux déchets non rentables dont on ne peut rien tirer.*

IV. - LA PROTECTION DE LA NATURE

Les observations de votre Commission se limiteront à trois problèmes.

A. LES PARCS NATIONAUX ET LEURS ZONES PERIPHERIQUES

Les six parcs nationaux ont bénéficié en 1980 de subventions de fonctionnement de l'Etat représentant 35 millions de francs, contre 31 millions de francs en 1979 ; pour 1981, 37,5 millions de francs sont prévus, l'augmentation correspondant à la revalorisation des dépenses de personnel et au coût de fonctionnement en année pleine du Parc national du Mercantour. Quant aux crédits d'équipement, l'évolution a été la suivante : 18 millions de francs en 1979, 21,2 millions de francs en 1980, 18,2 millions de francs étant prévus pour 1981.

Pour l'ensemble des parcs, le personnel permanent est passé de 257 en 1978 à 264 en 1979 et 303 en 1980 ; le personnel temporaire étant de 123 en 1978 et 258 en 1979, les chiffres de 1980 n'étant pas encore disponibles.

Les 6 parcs des Cévennes, des Ecrins, du Mercantour, de Port-Cros, des Pyrénées Occidentales et de la Vanoise couvrent une superficie de 350.000 hectares.

L'expérience montre la difficulté de satisfaire aux objectifs parfois contradictoires assignés aux parcs. La vocation de protection du patrimoine naturel et culturel ne paraît pas toujours compatible avec l'ouverture au public et l'accroissement de la fréquentation.

On évoquera rapidement les problèmes propres à chacun des parcs. Dans les *Cévennes*, le problème saillant a été celui de la réglementation de la chasse. Aux *Ecrins*, on s'est orienté vers un respect accru de la réglementation ; on a poursuivi et achevé diverses études scientifiques, mené des actions d'information et d'animation destinées en particulier aux jeunes d'âge scolaire ; enfin, divers travaux, notamment des constructions de locaux et des aménagements de sentiers ont été réalisés.

Le Parc national du *Mercantour* est entré en fonctionnement trop tard cette année pour qu'on puisse dresser un bilan de son activité.

A *Port-Cros*, un effort important d'inventaire des milieux marins a été effectué, les actions d'information et d'animation étant destinées en priorité aux usagers. La mise en œuvre du plan d'aménagement de l'île a été poursuivie en particulier en ce qui concerne l'élimination des déchets et des pollu-

tions. Dans le même temps, l'exécution du programme de réhabilitation du patrimoine immobilier a été continuée. Il convient de souligner les difficultés rencontrées dans cette zone particulièrement exposée à la pression touristique en raison de sa localisation.

Dans le *Parc des Pyrénées Occidentales*, diverses activités scientifiques ont été poursuivies et un programme de recherche à long terme étudié. La gestion de la faune a particulièrement retenu l'attention des responsables, ainsi que la restauration des sites. Ce parc constitue un apport non négligeable au développement local. L'exercice 1980 a été notamment marqué par l'élaboration d'un programme d'aménagement à moyen terme comportant diverses installations d'accueil.

Dans la *Vanoise*, l'accueil et l'hébergement du public, la formation des jeunes scolaires et diverses actions auprès des collectivités locales, ont tenu une place importante. Dans ce parc, des difficultés particulières doivent être signalées : elles sont la conséquence de l'urbanisation ou des projets d'aménagement de stations de sports d'hiver. On a en effet constaté des problèmes quant à l'alimentation en eau potable. D'autre part, divers projets d'unités touristiques nouvelles intéressent les zones proches du parc et font donc courir à celui-ci des dangers particuliers. En outre, protection des cultures et protection de la faune sauvage sont difficilement compatibles, les agriculteurs ne tolérant pas la présence d'animaux protégés sur leurs exploitations, ce qui a nécessité d'importantes opérations de déplacement pendant les périodes de printemps.

On doit évoquer ici le projet de création d'un parc en Ariège qui semble rencontrer une vive opposition de la part des élus locaux ; le Gouvernement a précisé que ce projet avait été lancé parce qu'il semblait bénéfique pour la région considérée, mais qu'il n'était pas question d'imposer cette création, si les intéressés y sont défavorables.

En ce qui concerne les problèmes de personnels, un effort de formation est mené par une *cellule inter-parcs* qui a organisé plusieurs stages à partir de la saison 1979-1980. Le programme mis en oeuvre a pour objectif de donner aux agents une formation leur permettant de participer à l'installation d'un réseau de surveillance des animaux vertébrés sauvages et de leurs habitats, et de répondre aux demandes exprimées par les responsables des parcs et les divers personnels. Cette expérience s'étant révélée satisfaisante, il est prévu au titre du programme 1980-1981 d'étendre la formation à l'ensemble des agents, de poursuivre les actions entreprises à l'égard des personnels ayant participé aux stages du programme 1979-1980. En outre, il est prévu d'améliorer la coordination de la formation entre les parcs nationaux et les parcs naturels régionaux, en ce qui concerne la protection et la gestion des richesses naturelles.

A plusieurs reprises, votre Commission avait considéré comme gravement insuffisantes les actions d'aménagement des *zones périphériques* des

parcs nationaux. Au cours des années 1979 et 1980, on a noté un certain effort financier, l'ensemble des crédits affectés à ces zones étant passés de 23,5 millions de francs en 1979 à 27,5 millions de francs en 1980, la part du budget de l'environnement étant respectivement de 12,7 et 12,8 millions de francs. En revanche, *pour 1981, la contribution du budget de l'environnement à l'aménagement des zones périphériques sera réduite à 9,652 millions de francs.*

Il est encore *trop tôt pour dresser un bilan de l'application de la récente circulaire relative à l'élaboration et à la mise en oeuvre des programmes d'aménagement des zones périphériques des parcs.* En application de ce texte, a été prescrit pour chacun des parcs l'adoption d'un document d'orientation élaboré par un groupe de travail comprenant le commissaire à l'aménagement du massif, le directeur du parc et les fonctionnaires départementaux concernés. Ce document mis au point sous l'autorité du préfet, doit définir les axes majeurs des actions d'aménagement et de développement à engager sur l'ensemble du territoire couvert par le parc national et sa zone périphérique. Le Fonds d'intervention et de développement pour l'aménagement rural (FIDAR) constituera certainement un outil privilégié de réalisation des aménagements ou des équipements retenus dans ces programmes.

B. LES PARCS NATURELS RÉGIONAUX

Les parcs naturels régionaux, créés à l'initiative des régions sous réserve d'approbation par le Ministre de l'Environnement, ont pour but de mettre en valeur le patrimoine naturel et culturel d'une région, de susciter des activités nouvelles dans les régions rurales et de favoriser l'accueil des visiteurs. L'Etat contribue à l'équipement des parcs ainsi qu'à leur fonctionnement.

Contrairement aux principes initialement retenus, le Ministre de l'Environnement a pris l'engagement de maintenir l'aide de l'Etat au *fonctionnement* des parcs régionaux. En 1979 et 1980, les subventions de fonctionnement ont atteint respectivement 8,4 et 8,9 millions de francs, le projet de budget pour 1981 propose d'augmenter cette dotation de 1 million de francs ; votre Commission salue cet effort mais le considère insuffisant. Peut-être faudrait-il envisager *des contributions différenciées de l'Etat selon les régions* : en effet, *l'importance des zones dignes de constituer des parcs n'est pas nécessairement à l'échelle des capacités financières des régions.* La création d'un parc régional est un moyen de mobiliser les énergies locales, l'intervention de l'Etat ayant un effet multiplicateur important.

Les subventions de l'Etat à *l'équipement* des parcs régionaux ont atteint 15 millions de francs d'autorisations de programme en 1979 (dont 5 millions au titre du F.I.Q.V.) et 11 millions de francs en 1980. Pour 1981, les subventions d'équipement proposées sont réduites à 9 millions de francs.

En ce qui concerne *les études*, le même mouvement de diminution est

enregistré : en 1979, 500 000 francs d'autorisations de programmes et 400 000 francs de dépenses ordinaires ; en 1980, 400 000 francs de dépenses ordinaires. Pour 1981, il n'est pas possible de déterminer dans l'enveloppe « études » ce qui concerne les parcs régionaux.

Divers parcs sont en cours de création ou en projet. L'un concerne le marais poitevin, le Val de Sèvres et la Vendée ; son emprise s'étend sur 200 000 hectares représentant 108 communes et intéressant 80 000 habitants. Le parc de Picardie maritime vise 110 communes du département de la Somme sur 800 000 hectares. Le parc de la Vallée de Chevreuse étudié à l'initiative de la région Ile-de-France dans les Yvelines, est composé de 13 communes sur 15 000 hectares, il intéresse 18 000 habitants ; un syndicat mixte a été tout spécialement constitué à cet effet. Enfin, la région Nord-Pas-de-Calais envisage d'instituer un parc de l'Audomarois.

Les différents parcs régionaux couvrent 2 438 400 hectares dans 18 régions et 38 départements : 846 000 personnes demeurent dans ces parcs constitués pour la plupart sous forme de syndicats mixtes, à l'exception de la Camargue (fondation) et de la Lorraine (association). Ces établissements emploient environ 300 personnes, c'est peu au regard des besoins.

Votre Commission estime qu'un effort financier plus important devrait être consenti en faveur des parcs ; en outre, elle considère comme urgente une clarification de leurs statuts : les parcs régionaux sont actuellement dans une situation hybride, ni entreprises privées, ni établissements publics locaux. Ce problème, plusieurs fois évoqué au sein de votre Commission, devrait être enfin réglé.

C. LES RESERVES NATURELLES

Le Comité interministériel d'action pour la nature et l'environnement avait défini comme objectif la *création de 100 réserves naturelles pendant la période 1973-1980*.

A ce jour, on recense 48 réserves, les dernières constituées étant celles des Vallées de Grand Pierre et Vitain dans le Loir et Cher (296 ha), de Contamines et Montjoie en Haute-Savoie (5.500 ha), de Bois du Parc dans l'Yonne (45 ha), de l'étang de Saint-Ladre dans la Somme (13 ha) créées en 1979 ; en 1980, ont été créées les réserves des Gorges de l'Ardèche (1572 ha) du domaine de Beauguillot dans la Manche (126 ha) du delta de la Droux en Haute-Savoie (45 ha), de Pinail dans la Vienne (195 ha), de Removoy dans le Doubs (426 ha), du lac de Granlieu en Loire Atlantique et de la Grotte de Hautecourt dans l'Ain.

On doit également rappeler l'institution récente de 3 réserves naturelles volontaires : l'arboretum des Grandes Bruyères dans le Loiret en 1979, les

domaines de Collibareau en Gironde et de la Chesnaye dans le Loir-et-Cher en 1980.

Pendant le dernier semestre de l'année 1980, on devrait enregistrer la création de 6 réserves, 13 autres étant programmées pour 1981.

Seules 17 réserves naturelles sont dotées d'un comité consultatif.

Les effectifs des gardes des réserves sont squelettiques : on en dénombre 5 en Camargue, 1 en Haute-Savoie, 1 en Martinique, 4 dans la réserve de Scandola en Corse. Les réserves localisées dans un parc peuvent bénéficier des services du personnel des parcs ; mais ceci est tout à fait insuffisant. *Quelle est la portée pratique de la création d'une réserve, si sur le terrain, on ne peut effectivement contrôler le respect des règles édictées ? Ce problème est commun à de nombreuses législations de l'environnement (parcs, pêche, chasse, etc.).*

L'évolution des dotations affectées au fonctionnement et à l'équipement des réserves conduit votre Commission à des conclusions pessimistes. Les crédits de fonctionnement figurant dans le fascicule budgétaire diminuent : 2,8 millions de francs pour 1981, au lieu de 2,9 millions de francs en 1980. Les crédits d'investissement subissent une baisse plus accusée encore : 2,4 millions de francs pour 1979, 738 000 francs dont 364 000 francs du F.I.Q.V. en 1980 ; 700 000 francs sont prévus pour 1981. Dans ces conditions, *la réalisation du programme arrêté par le C.I.A.N.E. en 1978 apparaît hors de portée avant plusieurs décennies.* L'augmentation de 500 000 francs des dépenses ordinaires, des autorisations de programme et des crédits de paiement, résultant du vote de l'Assemblée nationale est une amélioration sensible, mais insuffisante.

Selon les informations communiquées à votre rapporteur, le Gouvernement a l'intention de mener une réflexion d'ensemble sur la gestion des espaces protégés ; votre Commission souhaiterait connaître dans quelles conditions et surtout dans quels délais sera menée cette réflexion ; elle s'interroge sur la signification d'une telle démarche qui serait inopportune si elle conduisait à remettre en cause les principes de protection de la nature, définis notamment dans la loi de 1976. *La création de réserves peut occasionner un gêne pour certains propriétaires ou diverses activités : il faut trouver des solutions de compensation pour les personnes concernées, mais non revenir sur des principes nettement définis, la protection du patrimoine naturel de notre pays est à ce prix.*

CONCLUSION

Les problèmes d'emploi qui dominent le projet de VIII^e Plan ne doivent pas conduire à négliger les impératifs d'environnement souvent ressentis par les entreprises comme une contrainte et un coût supplémentaires. Les expériences de technologies propres mettent en évidence le réalisme d'un choix visant à rechercher les processus de production les plus économes et les moins polluants. Cette orientation peut avoir des effets bénéfiques directs et indirects sur l'emploi.

Simultanément, la recherche de l'indépendance énergétique ne doit pas conduire à des choix d'équipement dommageables pour l'environnement, tels que la multiplication des micro-centrales hydrauliques : cette recommandation figure parmi les propositions du groupe de l'environnement du VIII^e Plan qui par ailleurs suggère une gestion plus rigoureuse des ressources en eau et en matériaux.

EXAMEN EN COMMISSION

Au cours du débat qui a suivi l'exposé du rapporteur pour avis, M. Bernard Legrand a déclaré qu'il interviendrait en séance publique à propos des parcs naturels régionaux lors de l'examen du budget de l'environnement ; M. Roger Rinchet s'est inquiété de la réhabilitation des centres-villes - question traitée dans le rapport pour avis sur le budget de l'urbanisme. M. Paul Hammann a regretté la lenteur de la parution des décrets d'application des dispositions du code minier relatives aux carrières ; à ce sujet, M. Charles Beaupetit a cité des exemples de réhabilitations exemplaires opérées dans d'anciennes carrières de son département, et M. Robert Laucournet a indiqué que, grâce à sa ténacité, il avait obtenu de l'E.D.F. et du C.E.A. la remise en état d'anciens sites d'exploitation d'uranium dans le département de la Haute-Vienne.

Après les réponses de M. Richard Pouille aux différents intervenants, la Commission a adopté son rapport et émis un **avis favorable** à l'adoption des crédits de l'environnement inscrits dans le projet de loi de finances pour 1981, adopté par l'Assemblée nationale.

