

N° 60

# SENAT

PREMIERE SESSION ORDINAIRE DE 1981-1982

---

Annexe au procès-verbal de la séance du 23 novembre 1981

## AVIS

PRESENTÉ

*au nom de la Commission des Affaires économiques et du Plan (1), sur le projet de loi de finances pour 1982, 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, Bernard Barbier, Georges Berchet, Jean-Marie Bouloux, Amédée Bouquerel, Jacques Braconnier, Raymond Brun, Pierre Ceccaldi-Pavard, William Chervy, Jean Colin, Henri Collard, Roland Courteau, Pierre Croze, Marcel Daunay, Hector Dubois, Emile Durieux, Gérard Ehlers, Roland Grimaldi, Paul Guillaumot, Remi Herment, Bernard-Charles Hugo (Ardèche), Bernard-Michel Hugo (Yvelines), René Jager, Maurice Janetti, Pierre Jeambrun, Paul Kauss, Pierre Lacour, Robert Laucournet, France Lechenault, Fernand Lefort, Charles-Edmond Lenglet, Paul Malassagne, Serge Mathieu, Marcel Mathy, Daniel Millaud, Louis Minetti, Jacques Mossion, Georges Mouly, Jacques Moutet, Henri Olivier, Bernard Parmantier, Pierre Perrin, Jean Peyrafitte, Marc Plantegenest, Richard Pouille, Maurice PrévotEAU, Jean Puech, Jean-Marie Rausch, René Régnault, Michel Rigou, Roger Rinchet, Marcel Rosette, Jules Roujon, André Rouvière, Maurice Schumann, Michel Sordel, Raymond Spingard, Pierre Tajan, Fernand Tardy, René Travert, Raoul Vadepiéd, Jacques Valade, Frédéric Wirth, Joseph Yvon, Charles Zwickert.*

Voir les numéros :

**Assemblée Nationale (7<sup>e</sup> législ.) : 450 et annexes, 470 (annexe 15), 471 (tome X), 475 (tome VII) et In-8° 57.**

**Sénat : 57 et 58 (annexe 13) (1981-1982).**

---

**Loi de Finances - Environnement - Nature (Protection de la) - Pollution - Qualité de la vie.**

## SOMMAIRE

	Pages
<b>INTRODUCTION</b> .....	3
<b>I.- LES PRINCIPALES ORIENTATIONS DU MINISTERE DE L'ENVIRONNEMENT</b> .....	5
<b>A. Les mutations de l'organisation administrative</b> .....	5
1. Les changements institutionnels .....	5
2. L'évolution des personnels .....	6
<b>B. Le programme gouvernemental</b> .....	7
<b>II.- LES POLITIQUES DE GESTION DES MILIEUX</b> .....	10
<b>A. La politique de l'eau</b> .....	10
1. Les aspects quantitatifs .....	10
2. Les interventions relatives à la qualité des eaux .....	14
<b>B. Les autres politiques de lutte contre les pollutions et nuisances</b> .....	18
1. L'atmosphère et le bruit .....	18
2. La récupération et l'élimination des déchets .....	20
<b>C. Le développement de la prévention</b> .....	21
<b>III.- LA QUALITE DE LA VIE ET LA PROTECTION DE LA NATURE</b> .....	23
<b>A. La qualité de la vie</b> .....	23
<b>B. La protection de la nature</b> .....	25
<b>EXAMEN EN COMMISSION</b> .....	30

MESDAMES, MESSIEURS,

Depuis quelques mois, le Ministère de l'Environnement compte dix années d'existence. L'administration constituée en 1971 sous l'autorité de M. Robert POUJADE a accompli une oeuvre remarquable. Certes, beaucoup reste à faire dans le domaine de l'environnement, mais les progrès sont incontestables. Peu à peu, les préoccupations d'environnement sont intégrées dans les processus de décision économique. Considérées parfois comme des contraintes excessives, les réglementations relatives à l'environnement ont contribué en fait souvent à stimuler le progrès technologique en obligeant les producteurs à rechercher de nouveaux procédés de fabrication permettant de limiter les rejets polluants dans le milieu naturel. Le coût élevé de l'énergie et la raréfaction de certaines matières premières ont eu également un effet indirect bénéfique sur l'environnement.

Simultanément, les collectivités locales ont été amenées à prendre conscience de leurs responsabilités dans le domaine de l'environnement. Le projet de loi sur les droits et libertés des communes, des départements et des régions, actuellement soumis au Parlement, implique un accroissement des responsabilités des institutions régionales et locales dans le domaine de l'environnement.

Le projet de budget du Ministère de l'Environnement pour 1982 fait apparaître une augmentation des autorisations de programme de 20,7 % par rapport au budget de 1981 (hors fonds d'action conjoncturelle), le montant des autorisations demandées est de 301,7 millions de francs. L'ensemble des autorisations de programme, y compris la dotation destinée au fonds de la recherche scientifique et technique atteint 339,8 millions de francs. Pour les dépenses ordinaires, la progression est de 35,2 % par rapport à 1981, le montant des crédits proposés étant de 163,8 millions de francs.

La répartition entre les différents champs d'action du Ministère laisse toujours la première place à la prévention des pollutions, à laquelle sont affectés 182,8 millions de francs d'autorisations de programme, 54,5 millions de francs étant réservés à la protection de la nature et 15,4 millions de francs

à la qualité de la vie ; en outre, le fonds d'intervention pour la qualité de la vie, dont les utilisations ne sont pas déterminées au moment du vote du projet de loi de finances, se voit doté de 49 millions de francs d'autorisations de programme. Cependant, la comparaison des pourcentages d'augmentation des crédits affectés à ces différents types d'actions met en évidence un effort particulier dans le domaine de la qualité de la vie.

Dans le présent rapport, votre commission présentera les principales orientations du nouveau Ministère de l'Environnement, elle évoquera ensuite les différentes politiques de gestion des milieux ; elle analysera enfin les actions menées pour la qualité de la vie et la protection de la nature.

## **I.- LES PRINCIPALES ORIENTATIONS DU MINISTÈRE DE L'ENVIRONNEMENT**

### **A. LES MUTATIONS DE L'ORGANISATION ADMINISTRATIVE**

#### **1. Les changements institutionnels**

La nouvelle répartition des compétences gouvernementales a conduit à reconstituer un Ministère de l'Environnement distinct du Ministère de l'Urbanisme et du Logement. Désormais, le Ministre de l'Environnement exerce les attributions relatives à l'environnement, précédemment dévolues au Ministre de l'Environnement et du Cadre de Vie ; il reçoit compétence pour assurer la protection des sites naturels, la qualité de l'environnement, la prévention, la réduction ou la suppression des pollutions et des nuisances provoquées par les équipements et les grands aménagements, ainsi que les activités de production ou celles des particuliers.

Le Ministre de l'Environnement a également reçu mission de favoriser les actions d'information et de formation des citoyens dans le domaine de l'environnement, en liaison avec les associations compétentes. En revanche, le classement ou l'inscription à l'inventaire supplémentaire des monuments historiques et la protection des abords de ces monuments relève du Ministre de la Culture.

*L'organisation de l'administration centrale demeure inchangée.* Bien que des projets de réforme aient été évoqués au niveau central, le Ministre a toujours autorité sur la délégation à la qualité de la vie, la direction de la prévention des pollutions et la direction de la protection de la nature. Les autres directions dépendant antérieurement du Ministre de l'Environnement et de la Qualité de la Vie sont aujourd'hui sous l'autorité du Ministre de l'Urbanisme et du Logement, le Ministre de l'Environnement disposant seulement en tant que de besoin et dans le cadre de ses attributions des directions de l'urbanisme et des paysages, des affaires économiques et internationales, du personnel, de l'administration générale ainsi que de la mission des études et de la recherche et du service de l'information. En outre, le Ministre exerce la tutelle sur les établissements publics intervenant dans le domaine de l'environnement.

Au sein de l'administration centrale, le Ministre a autorité directe sur 358 agents et l'on considère que globalement l'effectif des personnels affectés à l'environnement, y compris dans les services extérieurs, atteint aujourd'hui 850 personnes.

On doit évoquer ici les modifications intervenues dans l'organisation de l'administration en ce qui concerne le domaine de l'eau : un décret du 8 mai 1981 a prescrit l'institution d'un **délégué de bassin** dans chacun des groupements de bassin créé en application de la loi de 1964. Ce délégué est chargé des fonctions de secrétaire de la mission déléguée de l'eau. Il reçoit en outre diverses attributions relatives à la police et à la gestion des eaux : organisation et coordination de la collecte des données relatives aux ressources en eau, regroupement et exploitation de ces données, coordination des études particulières aux bassins, à l'annonce des crues et à la défense contre les inondations. Il est également chargé de veiller à la cohérence des actions de l'Etat dans le domaine de l'eau ainsi qu'à celle des schémas d'aménagement et des cartes d'objectifs de qualité ; il doit assurer une mission de conseil auprès des services extérieurs de l'Etat et procéder à l'examen des projets d'autorisation relevant de la police des eaux.

Le délégué de bassin a autorité sur les services hydrologiques et peut faire appel au concours des services extérieurs des autres administrations. En outre, au niveau de chaque région, un service est chargé d'assurer les missions confiées au délégué de bassin, le responsable de ce service exerçant les fonctions de secrétaire général du Comité technique de l'Eau.

On peut considérer que cette réforme vise à renforcer les pouvoirs du Ministère de l'Environnement dans le domaine de l'eau et à assurer un certain contrôle de l'activité des agences de bassin.

## **2. L'évolution des personnels**

La loi de finances rectificative pour 1981 a créé 50 emplois contractuels supplémentaires au Ministère de l'Environnement et 250 emplois d'ouvriers des parcs et ateliers pour titulariser des auxiliaires. Le projet de loi de finances pour 1982 comporte une augmentation substantielle des moyens en personnel ; en effet, il prévoit 200 créations d'emplois destinés principalement aux services extérieurs : il propose de créer 17 emplois d'ingénieurs des travaux publics de l'Etat, 101 emplois d'assistants des travaux publics de l'Etat, 6 emplois de secrétaires administratifs, 72 emplois de catégorie C ainsi que 4 emplois d'ouvriers des parcs et ateliers.

La nouvelle répartition des compétences gouvernementales n'a pas entraîné de réforme des services extérieurs ; on note cependant un *renforcement des effectifs des délégations régionales à l'architecture et à l'environnement* obtenu par un redéploiement sensible des moyens en personnel au cours de l'exercice 1981. En effet, l'effectif de ces délégations est passé de 222 agents en 1980 à 265 agents en 1981. Il est intéressant de noter que le *Ministère de l'Environnement se déclare prêt à faire participer les délégations régionales à la préparation des politiques régionales d'environnement.*

L'effectif des *chargés de mission, placés auprès des préfets de département*, est demeuré stable (14 postes). On rappellera que ces agents sont investis d'une mission de conseil et de coordination entre les différents services départementaux intervenant dans le domaine de l'environnement, qu'ils doivent accorder une attention particulière aux actions d'innovation ou d'expérimentation ainsi qu'à l'information des élus, des responsables socio-professionnels et du public. Il sont en outre les correspondants des associations d'environnement.

Le projet de loi relatif à la décentralisation, soumis actuellement au Parlement, a conduit le Ministère de l'Environnement à ne pas proposer, pour l'instant, le développement de cette expérience, le texte en discussion ainsi que les projets qui seront présentés ultérieurement par le Gouvernement devant entraîner une réforme importante des structures administratives départementales et locales compétentes dans le domaine de l'environnement.

*Votre Commission se félicite des 87 créations d'emplois proposées pour les directions interdépartementales de l'industrie en 1982.* Ces postes seront affectés à l'inspection des installations classées pour lesquelles un programme de renforcement des effectifs est en cours d'élaboration. En effet, cette inspection compte aujourd'hui 402 agents, dont 293 ingénieurs et techniciens, *soit 1 inspecteur pour 1 000 établissements* ; le programme préparé actuellement comporterait la création de 640 postes affectés au secteur industriel et 150 au secteur agricole pour les prochaines années. Votre commission insiste sur la nécessité d'augmenter substantiellement les moyens en personnel de l'inspection des installations classées si l'on veut mener une politique efficace de préservation de l'environnement en développant tout spécialement la prévention. Par ces propos, votre commission confirme les observations formulées précédemment à l'occasion de l'examen des projets de loi de finances.

La décentralisation entraînera nécessairement un nouveau partage des responsabilités entre l'Etat et les collectivités territoriales dans le domaine de l'environnement. Votre commission souhaite connaître la nouvelle répartition des compétences envisagée par le Gouvernement.

## B. LE PROGRAMME GOUVERNEMENTAL

Le Ministre de l'Environnement entend associer plus étroitement les citoyens à la définition et à la mise en oeuvre de la politique d'environnement.

Cette volonté de dialogue se manifeste en premier lieu au niveau de l'information. Le Ministère envisage de réformer le régime de la communication des documents administratifs – mise en place en application de la loi de 1978 – ainsi que la procédure d'enquête publique ; il entend faire participer les usagers aux conseils d'administration des grands organismes aménageurs. Il se propose d'autre part de mener des actions de formation du public et de favoriser l'expression des opinions des professions de l'environnement.

A l'égard des collectivités locales, le Ministère de l'Environnement se propose d'encourager les initiatives notamment en renforçant la structure d'assistance technique constitué par les délégations régionales à l'architecture et à l'environnement ; le fonds d'intervention pour la qualité de la vie est à la disposition des élus pour aider « les initiatives intéressantes ». Une nouvelle définition de l'aménagement des zones périphériques des parcs nationaux sera arrêtée selon des procédures largement décentralisées. Le Ministère estime qu'il appartient aux régions de prendre l'entière responsabilité des parcs naturels régionaux, les programmes présentés par ces parcs pouvant bénéficier de l'aide de l'Etat selon des modalités définies par contrat avec les régions.

Enfin, le Ministère se propose d'accroître le pouvoir des élus et des usagers au sein des organismes existants.

A l'égard des associations, le Ministère se propose de faciliter la reconnaissance d'utilité publique, d'améliorer le régime de déduction fiscale des dons et de réviser le régime de la taxe sur les salaires ; il entend élaborer avec ces organisations une véritable politique contractuelle et il souhaite les faire participer à l'établissement des diagnostics sur l'état écologique de la France. La loi de finances rectificative de juillet dernier a ouvert des crédits spécifiques pour subventionner des fédérations nationales d'associations (15 emplois pris en charge à 100 %) et des associations régionales (48 emplois). Le ministère de l'environnement évalue à 200 le nombre des postes nécessaires pour satisfaire les besoins prioritaires des associations, il demande qu'en 1982 l'Etat contribue à la rémunération de 60 personnes. Si des moyens financiers sont nécessaires aux associations pour participer utilement à la protection de l'environnement, les subventions comportent cependant des risques de discrimination et d'atteinte à l'indépendance de ces organisations auxquels il convient d'être attentif.

Le Gouvernement prépare, actuellement, une Charte de l'environnement qui sera substituée à la Charte de la qualité de la vie contenant les orientations du précédent Gouvernement. Le projet de Charte sera arrêté au terme d'une procédure de consultation au niveau régional. Le projet sera soumis au Parlement.

A l'égard des producteurs, le Ministère de l'Environnement entend mettre en œuvre une simplification des textes après un dialogue avec les intéressés.

Le Ministère de l'Environnement se propose de renforcer les aspects interministériels de la politique de l'Environnement en développant sa coopération avec les autres départements interministériels. Le même esprit de collaboration devrait animer ses interventions au niveau international, notamment dans le cadre européen ainsi qu'à l'égard des pays du Tiers-Monde auprès desquels la France pourrait valoriser les progrès accomplis dans le domaine des technologies propres.



En ce qui concerne la lutte contre les pollutions, le Ministère veut mener une action vigoureuse pour la sécurité de l'environnement afin, notamment, de prévenir les pollutions accidentelles ou les risques technologiques majeurs ; il entend accélérer la lutte contre la pollution de l'air et développer ses actions dans le domaine de l'eau, en particulier en ce qui concerne l'assainissement des grandes villes ou à l'extraction de granulats dans le lit des rivières. Le Ministère de l'Environnement réaffirme la responsabilité des industriels dans la prévention des pollutions issues de leurs activités, il considère que le principe pollueur-payeur, approuvé par la Communauté économique européenne, doit inspirer les cadres généraux du financement de la politique de l'environnement ; il reconnaît, cependant, que les agents économiques responsables des pollutions ne disposent pas toujours d'une capacité de financement leur permettant d'exécuter les investissements anti-pollution nécessaires dans les délais prescrits par l'autorité publique. *Votre Commission estime que le principe pollueur-payeur conserve sa valeur en tant qu'il conduit à introduire le coût de l'environnement dans le processus de décision économique, il ne saurait suffire, néanmoins, à résoudre tous les problèmes concrets si l'on entend assurer à la préservation de l'environnement une priorité nationale.*

Enfin, le Ministère de l'Environnement entend développer ses actions relatives à l'amélioration du cadre de vie dans les villes aussi bien que dans les zones rurales.

## II.- LES POLITIQUES DE GESTION DES MILIEUX

Dans l'examen des politiques de gestion des milieux, votre Commission ne sera pas exhaustive, elle évoquera, en premier lieu, la politique de l'eau avant d'aborder la lutte contre les autres pollutions et nuisances, elle insistera enfin sur la nécessité de développer la prévention.

### A. LA POLITIQUE DE L'EAU

#### 1. Les aspects quantitatifs

En France, l'eau n'est pas un bien rare. Cependant la préservation quantitative et l'allocation convenable des ressources ne sont pas toujours correctement assurées. En ce qui concerne la surveillance et l'aménagement du débit des cours d'eau, on signalera d'abord l'effort accompli pour mettre en place des réseaux d'alerte et de détection des crues. Les moyens d'action des services compétents ont été développés grâce aux progrès technologiques qui permettent d'assurer une surveillance plus efficace et d'alerter, éventuellement, les populations menacées. Les problèmes de sécurité sont plus aigus dans les petits bassins à relief accidenté que pour les grands fleuves. Ceci explique la mise en place, pour les premiers, de moyens puissants de rassemblement de données et de calcul de prévision des crues. Les réseaux modernes de télémesures et d'annonces des crues permettent d'améliorer la prévention, mais ils nécessitent des investissements coûteux.

Un effort particulier sera accompli, en 1982, pour moderniser le réseau d'annonce des crues qui bénéficiera de 6,6 millions de francs d'autorisations de programme, au lieu de 3,6 millions en 1981.

L'équipement des réseaux d'annonce ne constitue qu'un volet de la politique quantitative de l'eau, la meilleure défense contre les inondations étant la réalisation d'aménagements susceptibles d'empêcher le débordement des cours d'eau ou d'écarter les crues. En ce qui concerne le premier type d'équipement, il faut rappeler que le Ministère de l'Environnement attribue aux préfets de région des dotations destinées aux collectivités locales qui peuvent bénéficier de subventions à des taux compris entre 10 et 30 % pour réaliser des travaux de défense contre les inondations.

Avant d'aborder les aménagements hydrauliques, il faut signaler la directive récente du Ministre de l'Agriculture visant à maîtriser les effets des restructurations des exploitations agricoles sur l'écoulement des eaux de pluie. Le Ministre a défini les orientations relatives à l'établissement de schémas directeurs d'assainissement et de drainage ; il a, notamment, prescrit la prise en compte spécifique des problèmes d'écoulement des eaux et d'assainissement dans la programmation et la mise en oeuvre des opérations de remembrement. On tire enfin les conclusions de nombreuses observations formulées antérieurement à propos des effets nocifs de certains remembrements sur le régime des eaux. On signalera, en outre, l'effort exceptionnel accompli par le Ministère de l'Agriculture dans le cadre du plan du Grand Sud-Ouest. La moitié des dotations destinées aux travaux hydrauliques agricoles sont, en effet, affectées aux régions visées par le plan du Grand Sud-Ouest.

En ce qui concerne l'aménagement des grands fleuves, on rappellera que des projets de schémas régionaux d'aménagement ont été définis pour la Loire, la Garonne et la Seine afin de soutenir les étiages, d'éviter les inondations et de contrôler l'aménagement des lits et des rives.

Parmi les ouvrages les plus importants, on indiquera que le barrage de Naussac est en cours de mise en eau et que le barrage de Villerest devrait être achevé au début de 1983. D'autre part, le barrage sur l'Aube devrait permettre le soutien des étiages de la Seine, dès 1988, ce projet a fait l'objet d'une déclaration d'utilité publique en 1977 et le plan de financement correspondant a été approuvé par le comité interministériel d'aménagement du territoire en septembre 1979.

Du point de vue financier, le Ministère de l'Environnement n'est qu'une des parties prenantes dans les opérations concernant l'aménagement des ressources en eau, ainsi qu'on peut le constater dans le tableau ci-après.

#### AMENAGEMENT DES RESSOURCES EN EAU (en millions de francs)

	1979	1980	1981	Observations
<b>Ministère de l'Environnement</b>				
- Grands barrages .....	55,4	69,3	256,0	Chap. 67.10 art. 40 dont 180 MF du Fonds d'action conjointurel
- Autres (lutte contre les inondations...) .....	-	37,2 (2)	19,5	
<b>Ministère des Transports (1) ...</b>				
- Grands barrages .....	14,0	0	0	
- Autres .....	25,4	4,2	6,0	
<b>Ministère de l'Agriculture .....</b>				
- Grands barrages .....	74,0	84,0	88,0	Chap. 61.40 art. 40
- Autres .....	135,0	191,0	212,0	Chap. 61-40 art. 50
F.I.A.T. ....	2	16,5	1,8	

(1) non compris ouvrages de défense contre la mer. Depuis 1980, le Ministère des transports ne subventionne plus que les travaux de défense des berges des voies navigables.

(2) dont 10 MF au cyclone de la Réunion et 6 MF inondations Haute Loire.

#### LUTTE CONTRE LES POLLUTIONS DES COLLECTIVITES LOCALES (en millions de francs)

	1979	1980	1981	Observations
<b>Ministère de l'Environnement ..</b>				Chap. 67.10 art.20 (1)
	6,2	8,0	6,0	
<b>Ministère de l'Intérieur .....</b>	433,5 (2)	433,5	410,0	Chap. 65.50 art. 50
<b>Ministère de l'Agriculture .....</b>	119,5	78,0	70,0	Chap. 61.80 art. 14
<b>F.N.D.A.E. ....</b>	70 (*)	100 (*)	110 (*)	* Estimation par assainissement de F.N.D.A.E.
<b>F.I.Q.V. ....</b>	2,2	14	7,2 (3)	

(1) après déduction des écrêtements de redevances industrie et irrigant.

(2) non compris plan de soutien août 1979 : 180 MF.

(3) 1ère tranche 1981.

Les agences de bassin interviennent également au titre de la ressource en quantité : dans le cadre de leur troisième programme couvrant la période 1977-1980, le montant prévisionnel de leurs engagements a atteint 1 488 millions de francs, leurs décisions de prise en considération, 1 066 millions, les interventions engagées représentant 984 millions de francs.

La gestion quantitative de l'eau potable a retenu particulièrement l'attention de votre commission. Le problème du gaspillage de l'eau potable a été évoqué par différentes instances en raison, notamment, d'écarts de prix importants selon les lieux de distribution. Diverses études ont mis en évidence le mauvais rendement des réseaux de distribution ainsi que l'ampleur des fuites constatées chez les abonnés, les pertes étant réparties pour moitié entre le réseau public et le réseau privé. Sur le premier, on constate des défauts d'étanchéité sur les conduites, aux joints et aux branchements. On citera ici les résultats de travaux menés par l'agence de bassin Seine-Normandie selon laquelle, sur 800 réseaux, la valeur moyenne du rendement est d'environ 70 %. Plusieurs analyses soulignent l'importance des fuites constatées dans les bâtiments publics. A cet égard, les études de l'agence de bassin Seine-Normandie montrent que 40 % du volume d'eau acheté au réseau part directement à l'égoût. Dans certaines régions, les rendements sont encore plus mauvais.

La cause principale de cette situation réside dans le fait que l'eau est un produit banal et relativement peu cher pour le consommateur.

Les mécanismes de financement ne favorisent pas l'entretien des réseaux, en particulier les règles des finances publiques interdisent aux collectivités locales d'obtenir des subventions de fonctionnement pour les services en régie, alors que des subventions pour investissement sont autorisées. En conséquence, en cas d'insuffisance de la ressource, on s'orientera plus facilement vers la réalisation d'équipements nouveaux –subventionnés– que vers la recherche d'une amélioration du rendement des réseaux existants. Il apparaît souhaitable de développer les actions d'entretien préventif financé grâce aux sommes dégagées par les amortissements. L'efficacité des économies réalisées grâce à une amélioration du rendement a été mise en évidence dans plusieurs villes qui ont entrepris des actions significatives en ce domaine ; tel est le cas de Bar-le-Duc et du district urbain de Nancy.

A cet égard, une éventuelle péréquation du prix de l'eau pourrait avoir des effets économiques négatifs, car elle conduirait à diluer les responsabilités et n'encouragerait pas une gestion rationnelle du service. **Une vérité des prix de l'eau permet de mettre en relief le coût marginal et donc, d'inciter indirectement les collectivités à développer la lutte contre le gaspillage.** Si l'on peut envisager une certaine péréquation du prix de l'eau, celle-ci ne doit être mise en oeuvre qu'à des niveaux géographiques relativement limités, en se fondant sur le principe de solidarité entre plusieurs collectivités. *Votre commission demande au Ministre de l'Environnement de préciser sa position sur ce problème.*

## 2° Les interventions relatives à la qualité des eaux .

Votre commission estime qu'un recensement des eaux à protéger doit faire l'objet d'un programme particulier afin de préserver la qualité de la ressource et tout spécialement des eaux souterraines ; les eaux d'exhaure des mines doivent être incluses dans un tel recensement.

A ce propos, on doit rappeler ici les conclusions préoccupantes du rapport établi par le groupe de travail, réuni sous la présidence de M. HENIN. Ce groupe de travail a constaté **l'augmentation importante de la pollution des eaux souterraines par les nitrates**. L'utilisation intensive d'engrais chimiques dans des conditions parfois mal maîtrisées a entraîné une forte augmentation de la teneur des sols en nitrates ; le groupe de travail considère notamment, **que quelles que soient les mesures conservatoires prises, on ne pourra pas empêcher le passage de nitrates actuellement dans les sols vers les nappes d'eau souterraines**. Cette constatation est particulièrement inquiétante. Le groupe de travail a proposé un certain nombre d'actions concernant notamment les méthodes de culture et de fertilisation et les aménagements hydrauliques ; les conditions pratiques d'application seront définies après concertation avec la profession agricole, les agences de bassin et les administrations concernées.

Cette tendance à la détérioration de la qualité des eaux superficielles, mais surtout souterraines, n'est pas nouvelle, mais l'étude qui a été faite met en relief l'urgence des actions de contrôle et de protection. On citera ici un propos du rapport selon lequel : « La conclusion inéluctable qui fait d'ailleurs l'accord de tous les membres du groupe est que, pour les paramètres azotés, les eaux tant superficielles que souterraines tendent à se dégrader, que l'ensemble des activités humaines est à l'origine de cette situation et que parmi elles figurent certaines pratiques agricoles. »

Une circulaire du 10 juillet dernier, prise par le Ministre de la Santé publique a prescrit le développement de la mesure des nitrates dans les eaux distribuées ainsi que la recherche de l'origine de ces produits polluants afin de mettre en œuvre des solutions préventives ou curatives. Le Ministre de l'Agriculture a donné instruction aux directions départementales de l'Agriculture d'établir un programme analysant les données existantes afin notamment d'identifier les sources ponctuelles de pollution azotées et d'établir un rapprochement entre les concentrations de nitrates dans les eaux souterraines, l'occupation du sol et les pratiques agricoles. On se propose ainsi d'assurer le suivi des évolutions et d'interpréter les variations observées dans les zones critiques et sensibles.

En ce qui concerne les normes applicables aux eaux destinées à la consommation humaine, une directive des Communautés européennes du 15 juillet 1980 a prescrit une concentration maximale admissible de 5 mg par litre ; cette règle devant être appliquée par chacun des Etats-membres au plus tard en août 1985.

Votre commission demande un renforcement de la protection des *captages* : en effet, actuellement on considère que seulement 10 % des captages sont protégés convenablement ; il est proposé de réaliser 5 000 périmètres de protection supplémentaires dans les cinq années à venir, ce chiffre devant être rapproché des 30 000 captages en exploitation. Une application plus systématique de la réglementation actuelle permettrait d'améliorer considérablement la qualité des réserves d'eau à condition que des moyens suffisants soient affectés à de telles opérations.

Certes, des schémas d'aménagement des eaux sont élaborés dans les différents bassins, mais cette procédure est longue et elle ne peut permettre de résoudre les problèmes urgents. En ce domaine, les agences financières de bassin interviennent utilement, notamment par des aides destinées aux études préalables et à la constitution des dossiers ainsi qu'à l'acquisition de périmètres de servitude et à l'exécution de travaux. Ces aides sont attribuées sous forme de prêts ou de subventions représentant 40 à 70 % du montant des études ou des travaux.

Du point de vue de la qualité, votre commission insiste sur les garanties qui doivent être offertes aux consommateurs d'eau potable. A cet égard, un rapport récent du Museum d'histoire naturelle a suscité quelques polémiques, mais aussi des inquiétudes, en particulier quant à la salubrité de l'eau distribuée dans les zones rurales.

Les agences de bassin jouent un rôle moteur pour l'amélioration de la qualité de l'eau ; dans le cadre de leur troisième programme, entre 1977 et 1980, le montant prévisionnel de leurs engagements à ce titre a représenté 6 086 millions de francs, les décisions de prise en considération totalisant un montant de 3 707 millions de francs et les interventions engagées 3 266,5 millions de francs.

Sous réserve d'approbation, les orientations du quatrième programme des agences de bassin concernant la période 1982-1986 seront les suivantes : l'élimination des nouvelles formes de pollution, en particulier l'azote et le phosphore, l'accélération des travaux relatifs à l'assainissement des collectivités ainsi que le développement de la prévention des pollutions industrielles seront les principaux axes des interventions des agences de bassin. Les financements seront recherchés dans une augmentation des redevances actuelles et la création d'autres redevances correspondant à une nouvelle priorité, en particulier sur l'azote et le phosphore ainsi que pour accroître les aides aux réseaux d'assainissement des communes. Afin de ne pas provoquer une hausse excessive du prix de l'eau, des mécanismes de péréquation pourraient être mis en oeuvre afin de moduler la participation de la collectivité aux efforts engagés au niveau local.

Au terme des différentes opérations **rivières propres** menées ces dernières années, le Ministère de l'Environnement s'engage dans un programme plus

ambitieux, à savoir des **plans d'aménagement de cours d'eau** intéressant principalement la Loire, la Garonne, la Dordogne et la Douze. Les plans concernant ces trois derniers cours d'eau entrent dans le cadre du plan du Grand Sud-Ouest. Ces plans visent à augmenter les ressources en eau protégée contre les inondations, lutter contre les pollutions, organiser l'extraction des granulats et réaliser l'aménagement paysager et piscicole, tout spécialement pour assurer la protection des poissons migrateurs.

L'équipement de la France en **stations d'épuration** est encore très insuffisant. A la fin de l'année 1980, le nombre des stations d'épuration était estimé à 8 500, dont 500 équipements mis en service au cours de cette année. Sans un effort exceptionnel, on voit mal comment l'objectif d'éliminer en 1985 85 % des pollutions raccordables pourra être atteint, compte tenu du niveau actuel des équipements et de leur efficacité.

#### EVOLUTION DE LA CAPACITE D'ASSAINISSEMENT

	Millions d'équivalents/habitants	
	1978 (résultats définitifs)	1981 (prévision)
Pollution brute .....	65	69
Capacité des stations .....	44,7	51,5
Pollution rejetée .....	43,3	42,5
Pollution éliminée .....	21,4	24

**Certaines grandes villes ne disposent pas encore de réseau d'assainissement ou de station d'épuration.** Ce sont notamment sur le littoral : Marseille, Antibes, Menton, Nice, Toulon et son agglomération, Bastia. Parmi les communes non littorales on relève : Douai, Bruay-en-Artois, Montbéliard, Charleville-Mezières, Grenoble, Avignon, Roanne, Pau, Armentières, Strasbourg, Millau, Saint-Chamond, Longwy, Mulhouse.

Pour rattraper ce retard, un **programme décennal d'équipement** a été approuvé pour la région **Provence-Alpes-Côte d'Azur**, les financements étant répartis entre l'Etat (Ministères de l'Agriculture et de l'Intérieur) : 20 % ; T.V.A. : 15 % ; l'établissement public régional : 20 % ; l'agence de bassin et les collectivités locales : 45 %. Ce programme comprend des opérations de construction de réseaux et de stations d'épuration ainsi que la réalisation d'émissaires en mer pour un montant global de 1 571 millions de francs. Les opérations concernant les villes de Nice, Toulon et Marseille devraient être terminées en 1986.



*Le mauvais rendement des équipements d'assainissement est préoccupant.* Certes, les services d'assistance technique à l'exploitation des stations d'épuration permet maintenant dans presque tous les départements d'améliorer les résultats obtenus. Néanmoins, on constate que la collecte des eaux usées est souvent mal organisée et que de nombreux réseaux reçoivent des eaux qui perturbent le fonctionnement normal des stations. Globalement, on considère que celles-ci éliminent 50 % des pollutions pour lesquelles elles ont été conçues ; on estime que l'amélioration des conditions d'exploitation permettrait d'atteindre un rendement de 80 %. Au cours des dernières années, le Ministère de l'Environnement a orienté ses travaux en ce domaine vers la mise au point de technologies permettant d'éliminer les produits azotés et phosphorés, le traitement et la valorisation des boues issues des stations d'épuration ainsi que les économies d'énergie utilisées pour le fonctionnement des équipements.

Votre commission estime qu'il faut encourager les initiatives, notamment en favorisant les expériences telles que l'épuration par lagunage qui a fait l'objet d'essais aidés par l'agence de bassin de Loire-Bretagne et par le Centre technique du Génie rural et des eaux et des forêts. En outre, le développement de l'assainissement collectif doit être mené de pair avec celui de l'assainissement individuel qui correspond mieux que le précédent aux besoins recensés dans les zones d'habitat dispersé, en raison notamment du coût élevé des réseaux collectifs.

Votre commission estime que les travaux d'assainissement doivent être encouragés par des aides de l'Etat, car de nombreuses pollutions individuelles cumulées ont des effets très nocifs sur l'environnement.

Le lancement de la politique de lutte contre les **pollutions industrielles de l'eau** a été assuré il y a quelques années par les *contrats de branches* conclus entre 1972 et 1977. La plupart de ces contrats ont aujourd'hui exécutés, seuls ne sont pas arrivés à expiration ceux concernant le lavage de la laine, la mégisserie et le délainage. Ces contrats ont donné des résultats satisfaisants ; fondés sur une procédure dérogatoire au droit commun, ils ont permis d'accélérer un processus de dépollution des industries dont les activités étaient particulièrement dommageables pour l'environnement. A plusieurs reprises, le Ministère de l'Environnement avait indiqué dans le passé qu'il n'entendait pas signer de nouveaux contrats de ce type. On indiquera dans cet esprit qu'à partir de 1981, l'écrêtement des redevances industrielles était supprimé. En revanche, à partir de 1982, les redevances des irrigants bénéficieront d'un écrêtement, les contrats de branche en cours continuant à bénéficier du régime qui leur est propre.

Les pollutions par les produits toxiques, l'azote et le phosphore feront l'objet d'une surveillance accrue ; le Ministère de l'Environnement se propose de mettre au point un traitement spécifique pour les différentes branches industrielles afin de diminuer les pollutions les plus concentrées.

Des négociations avec les différentes branches ont permis la définition de *programmes sectoriels anti-pollution* qui ont pris la forme d'instructions techniques en 1980 et 1981 ; celles-ci concernent la régénération des huiles usagées, l'amiante et les brasseries. Des projets sont actuellement étudiés pour l'abattage des animaux, l'industrie laitière et la conserve de produits alimentaires.

Depuis 1979, on estime que la pollution d'origine industrielle diminue de 5 % par an, l'objectif étant d'atteindre à terme une capacité de traitement des eaux par l'industrie fixée à 90 %. Le montant cumulé des investissements anti-pollution de l'eau de l'industrie a atteint 5 milliards de francs en 1979 pour la décennie 1969-1979.

Votre Commission évoquera ici le problème à la réduction des déchets de chlorures rejetés dans le Rhin par les mines de sel de Lorraine et les mines de potasse d'Alsace : une solution doit être recherchée dans l'injection des saumures dans le sous-sol, conformément au projet initialement retenu par le Gouvernement.

A propos des pollutions de la mer, il faut rappeler les efforts accomplis pour prévenir et juguler les pollutions marines accidentelles. *Le Centre de Documentation de Recherches et d'Expérimentation sur les pollutions accidentelles des eaux* (C.E.D.R.E.) poursuit ses travaux en collaboration avec les administrations et les établissements publics concernés, les responsabilités les plus importantes en cas de dommage relevant du Ministère de la Défense. Celui-ci a notamment dirigé les opérations de récupération de pétrole dans le « Tanio » : 6 000 m<sup>3</sup> de produit ont été pompés. Les dépenses engagées se sont élevées à 260 millions de francs. On indiquera, d'autre part, que le financement du suivi écologique des dommages provoqués par l'échouement de l'« Amoco Cadiz » a été assuré par le Ministère de l'Environnement à hauteur de 4,3 millions de francs pour la période 1978-1981.

## B. LES AUTRES POLITIQUES DE LUTTE CONTRE LES POLLUTIONS ET LES NUISANCES

### **L'atmosphère et le bruit**

La mise en place de réseaux d'alerte et de mesure permet de suivre l'évolution des teneurs de l'**atmosphère** en produits toxiques ou en poussières. A fin 1980, on recensait plus d'une centaine de réseaux de mesure comportant plus de 2 000 capteurs ; 41 agglomérations regroupant plus de 100 000 habitants chacune disposaient de tels réseaux parmi lesquels on comptait 14 réseaux automatique. Des réseaux de ce type ont été mis en place en 1981 en Ile-de-France et à Marseille. Ces réseaux permettent de mettre en oeuvre des procédures d'alerte selon le modèle de celles existant à Rouen et au Havre ; en 1980, la procédure a été étendue à la zone industrielle de Fos ainsi qu'à celle de Calais-Dunkerque.

Les résultats recueillis par la banque de données de pollution atmosphérique ont permis de constater une diminution importante des pollutions par l'anhydride sulfureux, les poussières, le monoxyde de carbone et le plomb.

En juin 1980, le vote du Parlement instituait une Agence pour la Qualité de l'Air ; ce nouvel établissement public devait être l'instrument privilégié du développement de la lutte contre la pollution atmosphérique. Malgré la parution récente des décrets précisant les modalités d'application de la loi du 7 juillet 1980, l'Agence ne fonctionne pas encore et des incertitudes demeurent quant à son existence et à son implantation.

Dans une récente déclaration faite à l'Assemblée nationale, le Ministre de l'Environnement semblait remettre en cause l'existence même de l'établissement public au profit d'une éventuelle Direction de l'Air. Votre Commission attend du Ministre qu'il précise ses intentions sur ce point, d'autant plus que le projet de loi de finances pour 1982 prévoit 25 millions de francs pour l'Agence. D'autre part, votre Commission s'étonne qu'à un moment où l'on entreprend de décentraliser, l'implantation de l'Agence de l'Air à Metz soit remise en cause au profit d'une localisation dans la région parisienne ; ceci ne paraît pas cohérent.

Les actions dans le domaine du **bruit** bénéficieront en 1982, de 4,5 millions de francs au lieu de 1 million en 1981. La lutte contre les nuisances liées à la circulation d'automobiles a pris notamment, dans certaines villes, la forme de systèmes de régulation du trafic dans le cadre de plans de circulation prenant en compte le bruit. On a également procédé à la mise en place de dispositifs d'insonorisation des transports en commun en surface.

Dans le domaine de l'urbanisme et de la construction, on signalera principalement la majoration de la PALULOS (prime à l'amélioration des logements à usage locatif et à occupation sociale) accordée au taux de 40 % pour les travaux d'isolation phonique. Le nombre des logements exposés à des nuisances sonores dues au voisinage des voies rapides urbaines est évalué à 300 000 ; en 1982 la majoration des crédits devrait permettre d'intervenir pour 15 000 de ces logements.

En outre, une expérience de villes-pilotes contre le bruit est menée depuis trois ans avec Toulouse, Blois, Aix-les-Bains et Menton, ces différentes villes mettant en oeuvre un programme spécifique financé à 50 % par l'Etat. Les premiers résultats de cette expérience doivent faire l'objet d'un bilan au cours du dernier trimestre 1981.

## 2. La récupération et l'élimination des déchets

En ce domaine, l'Agence nationale pour la récupération et l'élimination des déchets (A.N.R.E.D.) joue un rôle moteur. On notera l'augmentation des effectifs du personnel qui est passé de 52 en 1978 à 88 en 1981, pour atteindre 95 en 1982.

Les actions menées ont permis d'augmenter substantiellement les équipements de traitement des déchets des ménages, le taux de population desservie étant passé de 30 % en 1970 à 70 % en 1980. Cependant, les disparités entre les départements demeurent importantes.

La capacité de traitement des déchets industriels a également beaucoup augmenté.

La valorisation des déchets a fait des progrès notables, mais il y a encore de vastes « gisements » inexploités, l'augmentation du prix de l'énergie conduisant à rentabiliser certaines opérations de valorisation beaucoup trop coûteuses il y a quelques années.

Les principales formes de *valorisation des déchets des ménages* sont la collecte sélective, la fabrication de combustible, la récupération de méthane sur les décharges contrôlées ainsi que la fabrication de compost. Certaines techniques permettent une valorisation industrielle de ces déchets. En ce qui concerne le méthane, trois opérations pilotes ont bénéficié d'aides de l'A.N.R.E.D. dans l'Essonne, la Loire et les Yvelines, elles ont permis la présentation d'un programme d'ensemble retenu par la Communauté économique européenne dans le cadre d'un appel d'offres. Actuellement, 500 000 tonnes de compost sont utilisées en agriculture, mais la capacité d'absorption de ce secteur est évidemment beaucoup plus importante ; à cette fin, des aides financières ont été accordées afin de transformer des usines de broyage en usine de compostage.

*La valorisation des déchets organiques et industriels* fait également l'objet d'actions spécifiques. Le taux d'utilisation des vieux papiers devrait être porté de 36 % en 1980 à 42 % en 1985, ce qui représenterait une économie d'un milliard de francs en devises. Dans le cadre de l'accord conclu avec les professionnels de l'emballage, 450 000 tonnes par an de verres ménagers et 10 000 tonnes par an de P.V.C. doivent être recyclées et 200 millions de bouteilles de verre réemployées. Selon les études de l'observatoire statistique institué, conformément au contrat précité, l'indice de consommation énergétique par hectolitre embouteillé est stable et l'on a procédé au recyclage de 190 000 tonnes de verres. Les résultats acquis pour le P.V.C. sont moins favorables en raison notamment de la nécessaire diversification des débouchés du P.V.C. régénéré.

Les actions spécifiques concernant les huiles usagées, les pneumatiques, le phosphogypse et le mercure sont poursuivies.

*L'industrie de la récupération a acquis un poids économique non négligeable : son chiffre d'affaires est estimé à 10 milliards de francs et l'effectif de ses salariés est proche de 45 000.*

Votre Commission se félicite de l'effort consenti en 1982 pour la valorisation des déchets qui bénéficieront de 37 millions de francs, au lieu de 27,2 millions de francs en 1981. D'autre part, elle insiste sur la nécessité de *laisser définitivement aux départements la responsabilité de résorber les décharges sauvages*. En effet, la loi de 1975 prévoyait que les départements ne devraient assurer cette tâche que pendant une période transitoire, aujourd'hui échue. Le réalisme conduit à modifier la loi sur ce point, les communes étant souvent dans l'incapacité d'assurer la charge afférente à la résorption de dépôts indésirables. Par ailleurs, votre commission estime nécessaire *une individualisation des coûts de gestion du service des déchets dans le budget communal*, les systèmes en usage actuellement n'étant pas satisfaisants dans de nombreuses communes.

### C. LE DEVELOPPEMENT DE LA PREVENTION

Il est avéré que prévenir les pollutions est plus rentable et plus judicieux que les combattre, a posteriori ; l'action du Ministère de l'Environnement s'est orientée plus fermement dans cette direction dans la période récente. En ce domaine, *l'action de l'inspection des installations classées joue un rôle fondamental*, notamment à l'occasion de la **définition des plans sectoriels anti-pollution et des programmes d'auto-surveillance**. La prévention doit s'appliquer tant au niveau des processus de fabrication qu'à leur mise en oeuvre afin, notamment, d'éviter les accidents catastrophiques tant pour les personnes que pour l'outil de production ou le milieu environnant. Quelques cas d'accidents ont permis de mesurer les risques liés à certaines activités industrielles.

*L'application de la loi du 12 juillet 1977 sur les produits chimiques constitue un bon exemple de prévention : l'existence d'un tel contrôle incite les entreprises à développer des substances moins toxiques* de sorte que la commission de l'écotoxicité des substances chimiques est rarement conduite à proposer des mesures réglementaires pour les dossiers qui lui sont soumis. Cette Commission travaille en collaboration étroite avec l'Institut national de Recherche et de Sécurité. Pour les sept premiers mois de l'année 1981, 27 dossiers ont été présentés à cette Commission.

Les activités de la mission « technologies propres » instituée en 1979 jouent un rôle moteur dans le domaine de la prévention. Les crédits mis à la disposition de la mission en 1982 seront de 10,83 millions de francs, au lieu de 7,53 millions de francs en 1981. Les actions en faveur des technologies propres sont poursuivies au niveau de la formation et de l'information, de la fiscalité. En 1979-1980, 27 programmes de recherche ont été lancés, et en 1981 un appel à propositions a été ouvert, au mois de juin. 11 projets ont été retenus en 1981, en raison de leur caractère démonstratif. Par ailleurs, la mission « technologies propres » participe à des négociations visant à définir une stratégie européenne de développement des technologies propres. D'autre

part la publication prochaine d'un catalogue de 100 technologies exemplaires utilisées actuellement dans l'industrie française devrait permettre une meilleure diffusion du savoir-faire. Enfin, le prix annuel « technologies propres » sera attribué avant la fin de l'année.

Il faut cependant souligner que les efforts réalisés au niveau des investissements ne sont pas encore suffisants. En effet, d'une part on estime que seulement *la moitié des investissements nécessaires à la lutte contre la pollution* a été réalisée, d'autre part les *coûts annuels de fonctionnement des équipements* sont très élevés, ils atteignent parfois 20 % de l'investissement.

Votre Commission estime qu'un *effort important d'information et de formation doit être mené à l'adresse des agriculteurs*, jusqu'ici moins concernés que les industriels par les actions de prévention et de lutte contre la pollution, sauf pour certains types de production, en particulier l'élevage. Il convient donc de donner aux textes relatifs aux engrais et aux produits phytosanitaires toute leur portée pratique.

*Les progrès de la prévention sont intimement liés à ceux de la recherche.* On rappellera que, pour 1982, 38 millions de francs d'autorisations de programme et 14 millions de francs de crédits de paiement sont prévus pour la recherche.

La dotation destinée au fonds de la recherche scientifique et technique est répartie – en autorisations de programme – entre les recherches sur les milieux naturels (écologie, faune, flore) : 7 millions de francs, la recherche sur les lieux physiques (eau, air, sol et pollution) : 19 millions de francs, les recherches sur les sciences sociales appliquées : 700 000 francs, les recherches sur l'environnement sonore : 4,8 millions de francs, les recherches internationales : 3 millions de francs, les recherches sur la santé et l'environnement : 1,5 millions de francs, l'information scientifique et technique : 700 000 francs et les recherches prospectives sur la sécurité de l'environnement : 1,3 million de francs.

Enfin, votre commission estime que *la prévention pourrait être améliorée par une clarification des nombreux textes applicables dans le domaine de l'environnement* ainsi que l'avait proposé la commission interministérielle pour la lutte contre les infractions en matière d'environnement, présidée par M. JUNG.

### III. LA QUALITE DE LA VIE ET LA PROTECTION DE LA NATURE

#### A. LA QUALITE DE LA VIE

L'examen du projet de loi de finances est pour votre commission l'occasion de dresser un bilan de l'application de la procédure des **études d'impact**. Cette innovation fondamentale de la loi de 1976 a reçu de nombreuses applications. Les maîtres d'ouvrages publics et privés effectuent environ 4 500 études d'impact par an. Les opérations soumises à cette procédure concernent notamment : l'industrie (47 %), l'aménagement rural (25 %), l'urbanisme (22 %), les infrastructures de transports (10 %), l'énergie (2 %). L'atelier central de l'environnement anime et coordonne l'application de cette procédure en collaboration avec le service de l'environnement industriel ainsi que les services extérieurs des différentes administrations compétentes en ce domaine.

L'activité de *l'atelier central* concerne la méthodologie des études d'impact, les avis techniques sur les projets comportant une telle étude lorsque l'instruction a été effectuée au niveau central, la réglementation, la formation et l'information, l'assistance technique des maîtres d'ouvrages ainsi que des services extérieurs de l'administration. Outre des circulaires relatives à certains types de projets, l'administration établit des guides méthodologiques destinés aux études d'impact concernant notamment les routes, les ports, les aéroports, les voies navigables, les aménagements de cours d'eau, les stations d'épuration, les lotissements, les décharges contrôlées, les carrières, les mines, la géothermie.

Il faut noter que cette procédure fonctionne de façon satisfaisante, les recours contentieux étant peu nombreux. On relève que les tribunaux administratifs prononcent un sursis à exécution dès lors qu'ils constatent l'absence d'étude d'impact ou de notice d'impact. Dans certains cas également, le sursis à exécution a été prononcé pour insuffisance d'étude d'impact ; le contrôle juridictionnel s'appliquant à l'ensemble des prescriptions réglementaires relatives à l'étude.

Le Ministère de l'Environnement a l'intention de modifier la procédure de déclaration d'utilité publique dans les cas où il n'y a pas d'expropriation en rendant obligatoire une *enquête sur tous les grands projets publics*.

Quant à l'application de la loi du 17 juillet 1978 sur la liberté d'accès aux documents administratifs, le Ministère de l'Environnement se propose de publier périodiquement la liste des principaux documents qu'il détient, d'établir des recueils des circulaires et instructions techniques concernant l'environnement et de faciliter les conditions pratiques d'accès aux informations.

**AFFECTATION DES CREDITS DU FONDS D'INTERVENTION POUR LA QUALITE DE VIE EN 1980**  
(en millions de francs)

**CLASSEMENT EN REFERENCE AUX CHAPITRES DE LA CHARTE DE LA QUALITE DE LA VIE**

Réunion CIQV	I Aménager la cité	II Sauvegarder le patrimoine naturel	III Lutte contre la pollution les nuisances le gaspillage	IV et V Renforcer le rôle des associations, Droit à l'information	VI et VII L'aménagement du Temps, le Temps des loisirs	VIII Education Ecologie	IX Dimension internationale de l'écologie	TOTAL
80-1	11,210	11,882	21,345	3,170	2,010	2,348		51,965
80-2	7,200	21,810	18,270	3,800	9,900	9,530	0,650	71,160
81-1	8,135	18,810	14,800	0,300	8,840	2,917	—	53,802
	<u>26,545</u>	<u>52,502</u>	<u>54,415</u>	<u>7,270</u>	<u>20,750</u>	<u>14,795</u>	<u>0,650</u>	<u>176,927</u>



On dressera ici un bilan rapide de l'utilisation de la dotation du Fonds d'Intervention pour la Qualité de la Vie (F.I.Q.V.).

En 1981, la dotation budgétaire du F.I.Q.V. (64 millions de francs de crédits de paiement) devrait être abondée à hauteur de 76 millions de francs par les ressources provenant du Pari Mutuel Urbain (P.M.U.). A ce jour, 53,9 millions de francs ont été attribués par le Comité interministériel pour la qualité de la vie (C.I.Q.V.).

Pour 1982, 64 millions de francs de crédits de paiement et 49 millions de francs d'autorisations de programme sont proposés. Les ressources en provenance du P.M.U. devraient atteindre 78 millions de francs.

En 1982, le Ministère de l'Environnement a l'intention de réorienter les actions de ce fonds vers des *programmes globaux de protection et de gestion de l'environnement établis au niveau régional*. Votre commission estime que la régionalisation des dotations du F.I.Q.V. pourrait être opérée dans des conditions comparables à celles qui doivent être mises en oeuvre pour le fonds interministériel de développement et d'aménagement rural (F.I.D.A.R.).

## B. LA PROTECTION DE LA NATURE

Les **parcs nationaux** sont les principaux bénéficiaires des crédits destinés à la protection de la nature. En 1981, ces établissements ont bénéficié d'une subvention de fonctionnement de l'Etat supérieure à 37 millions de francs. Pour 1982, une subvention de 48,3 millions de francs est prévue pour rétablir leur équilibre financier et augmenter leurs moyens en personnel. Ces derniers ont augmenté notablement depuis 1978, date à laquelle les parcs employaient 250 agents, alors que l'effectif atteindra 327 personnes en 1982, compte tenu des créations d'emplois inscrites dans la loi de finances rectificative de juillet 1981 et du projet de loi de finances pour 1982.

En ce qui concerne les investissements, la contribution de l'Etat était en 1981 de 18,2 millions de francs, les autorisations de programme demandées pour 1982 atteignent 20,45 millions de francs.

— Avant d'aborder les problèmes spécifiques de chacun des parcs, on indiquera que le projet de création du parc national des Iles Chausey a été abandonné, que le projet concernant l'Ariège devrait faire l'objet d'une nouvelle négociation. En outre, en Guadeloupe, les consultations préalables des élus et des organisations professionnelles sont achevées et le projet doit être soumis au Conseil national de la protection de la nature et au Comité interministériel des parcs nationaux.

Pour le parc des Cévennes, on relèvera les problèmes de gestion résultant des divergences de points de vues entre les administrations quant à l'aménagement concernant le parc. Par ailleurs, les responsables sont confrontés à des difficultés dans le domaine de la chasse. Le maintien des activités agricoles s'avère délicat ; en outre, la pression de la spéculation foncière est de plus en plus forte.

Le parc des Ecrins poursuit sa mission éducative et son oeuvre d'animation, notamment à l'égard des zones périphériques, bien qu'il ne dispose pas de moyens spécifiques pour participer à l'aménagement de celles-ci.

Pour le Parc des Pyrénées occidentales, la fonction scientifique apparaît encore insuffisante, les moyens affectés au soutien d'une recherche à long terme n'étant pas encore mis en oeuvre ; d'autre part, les limites géographiques ne correspondent pas exactement aux nécessités d'une gestion écologique de certaines espèces, car il n'existe pas de zone périphérique du côté espagnol. En outre, le nombre important des voies d'accès permet une fréquentation touristique intense dans certains secteurs, sans qu'on puisse assurer parallèlement l'information du public.

Pour le parc de la Vanoise, on signalera l'achèvement des travaux d'extension des refuges afin d'homogénéiser la capacité d'hébergement de ses équipements ; l'importance de la fréquentation de ce parc rend difficile la maintenance des équipements. Il faut souligner le problème soulevé par la survie de certaines espèces menacées du fait du développement des activités touristiques dans les zones périphériques de ce parc.

Le parc de Port-Cros poursuit ses activités scientifiques terrestres et maritimes ainsi que le plan d'équipement de l'île et la restauration de son patrimoine immobilier.

Le projet de budget pour 1982 prévoit un effort particulier en faveur du parc du Mercantour en cours d'installation. Ce nouvel établissement a orienté ses activités vers une campagne de nettoyage, la restauration des sentiers, la création de parcs de stationnement, la mise en place d'une pédagogie de la nature, l'amélioration de la connaissance scientifique du site et l'aménagement de la zone périphérique. Pour ce parc, votre commission estime que le système des zones optionnelles ne constitue qu'une solution transitoire et qu'une décision définitive quant au périmètre du parc devrait être prise rapidement. En effet, l'existence de ces zones susceptibles d'être déclassées pour réaliser des stations de sports d'hiver fait peser une menace sur l'avenir du parc et sur son efficacité en tant qu'instrument de protection de l'environnement. Comment peut-on mener des actions cohérentes, sans avoir l'assurance que le périmètre auxquelles celles-ci s'appliqueront ne sera pas modifié ?

L'aménagement des zones **périphériques** n'est pas encore pleinement satisfaisant malgré les instructions tendant à associer davantage les directeurs de parcs à l'élaboration des propositions d'aménagement.

En 1981, les moyens affectés à l'équipement de ces zones ont diminué, puisqu'ils ont atteint 23,3 millions de francs, dont 10,1 millions de francs du Ministère de l'Environnement, contre en 1980, 27,5 millions de francs, dont 12,8 millions de francs du budget de l'environnement, les autres financements provenant du F.I.D.A.R.. En 1982, le Ministère de l'Environnement prévoit une enveloppe de 9,652 millions de francs pour l'équipement des zones périphériques des parcs nationaux.

On compte aujourd'hui 21 **parcs naturels régionaux**, représentant 2 438 000 hectares, soit 4,5 % du territoire national et concernant 846 000 habitants. Ces parcs sont situés dans 18 régions et 38 départements. Ils fonctionnent sous la forme de syndicat mixte, sauf le parc régional de Camargue (fondation) et celui de Lorraine (association). Ils emploient ensemble environ 300 personnes. Alors qu'initialement le soutien financier de l'Etat au budget de fonctionnement des parcs naturels régionaux ne devait être que transitoire, il a été décidé de consolider la participation de l'Etat au fonctionnement des parcs ; en 1980 et 1981, cette participation a atteint respectivement 8,9 millions de francs et 9,9 millions de francs. Pour 1982, un ajustement de cette aide qui est proposé, le projet de budget prévoyant de porter la subvention à 10,4 millions de francs.

Le Ministère de l'Environnement a contribué à l'équipement des parcs naturels régionaux à hauteur de 11 millions de francs en 1980, et de 9 millions de francs en 1981 ; ces dotations étant abondées par des crédits provenant du F.I.Q.V. : 6,3 millions de francs en 1980, 1,7 million de francs en 1981. Pour 1982, le projet de budget propose 9 millions de francs d'autorisations de programme pour les équipements des parcs naturels régionaux, c'est-à-dire une réduction en francs constants par rapport à 1981. Votre commission souhaite que le Ministère de l'Environnement recherche des solutions pour *simplifier les procédures de constitution et de gestion des parcs naturels régionaux*, qui sont lourdes et complexes : en effet, aucune réalisation ne peut être commencée avant l'engagement financier de toutes les institutions concourant à l'opération et celles-ci sont nombreuses (F.I.D.A.R., F.I.Q.V., Etablissement public régional en plus du Ministère de l'Environnement). Dans le cadre de la décentralisation prochaine, une solution à ces problèmes devrait être trouvée, sans porter atteinte à la liberté des collectivités locales et aux initiatives des régions, le Ministère de l'Environnement devrait proposer des procédures nouvelles.

*Le statut actuel des parcs régionaux n'est pas satisfaisant*, ainsi que l'a souligné plusieurs fois votre commission ; les structures administratives permettant aux parcs d'être des maîtres d'ouvrages ou des coordonnateurs, des divergences de vues quant à la mission de l'organisme peuvent entraîner des difficultés administratives, entravant le bon fonctionnement du parc.

Divers projets de parcs régionaux sont à l'étude ou en cours de réalisation. Depuis le vote du Conseil régional d'Ile-de-France en 1979, le projet relatif à la Vallée de Chevreuse a fait l'objet de la création d'un syndicat mixte en 1981.

La région Nord-Pas-de-Calais qui a effectué la révision de la charte du parc régional naturel de Saint-Amand-Raismes a demandé de mettre à l'étude un parc naturel régional éclaté sur les territoires du Marais Audomarois, des monts de Flandre et éventuellement de la Morinie. Ce projet constitue le premier exemple de politique régionale globale de protection et de mise en valeur du patrimoine naturel.

Sur proposition des communes, la région Rhône-Alpes a demandé que soit étudié la création d'un parc naturel régional sur le Jura Gessien.

Il faut enfin signaler que l'on procède à la révision des chartes des parcs naturels régionaux constitués avant la loi de 1972 relative aux régions.

Le projet de budget pour 1982 prévoit de porter les dépenses de fonctionnement des réserves à 5,6 millions de francs.

L'effort consenti en faveur des **réserves** demeure limité. Pour 1982, 850 millions de francs sont proposés pour les études et les acquisitions de terrains et travaux préalables à la création de réserves naturelles ainsi qu'aux équipements destinés à l'accueil du public ; 1,2 million de francs sera affecté à des subventions d'investissement destinées à équiper les réserves naturelles non domaniales.

Votre commission doit encore déplorer les effectifs très restreints des personnels affectés à la surveillance des réserves : seuls 10 gardes commissionnés contrôlent le respect des règles de protection applicables aux réserves.

La politique de protection de la nature a été marquée au cours des dernières années par la mise en oeuvre d'un **plan de valorisation des ressources piscicoles concentré sur le saumon**. On doit se féliciter des résultats acquis grâce aux efforts engagés depuis 1975. Globalement, 36,38 millions de francs ont été dépensés dans le cadre de ce plan pour procéder à un inventaire des populations existantes, créer des piscicultures et repeupler les rivières, installer des dispositifs « d'échelles à poissons » et restaurer les frayères. Les résultats spectaculaires de ce plan démontrent l'efficacité d'une politique de mise en valeur systématique de la ressource piscicole de qualité.

Le projet de budget pour 1982 propose la mise en oeuvre d'un **programme concernant les grands migrateurs** : 6,3 millions de francs d'autorisations de programme sont inscrits à cet effet. Ce plan sera mis en oeuvre jusqu'en 1986.

A ce propos, votre commission demande que cet effort financier soit complété par des actions réglementaires. Il s'agit en premier lieu d'attribuer des baux de pêche et de licences compatibles avec une gestion rationnelle de la ressource et de contrôler les prises effectuées par les pêcheurs. Ce problème est particulièrement aigu, dans les estuaires de l'Atlantique où les prélèvements de civelles sont peu compatibles avec le repeuplement des fleuves en anguilles. En second lieu, l'équipement des cours d'eau en micro-centrales doit resté limité, l'apport énergétique de ces équipements est très restreint, alors que les dommages pour l'environnement peuvent être importants. La volonté des collectivités locales ou des particuliers de valoriser la ressource hydroélectrique ne doit pas conduire à porter un préjudice irréversible à la faune piscicole et à l'état des rivières. Enfin, la restauration de la qualité des cours d'eau et l'entretien de ceux-ci sont indispensables pour que le programme d'action en faveur des poissons migrateurs trouve toute son efficacité.

Enfin, votre commission attire l'attention du Gouvernement sur la nécessité d'appliquer plus rigoureusement la législation permettant de protéger les sites contenant des minéraux ou des fossiles qui sont trop souvent l'objet de pillages, alors qu'ils constituent un élément irremplaçable de notre patrimoine naturel. Un recensement des gisements apparaît nécessaire, tous les moyens résultant de la loi sur la protection de la nature et de la loi sur les sites doivent être utilisés pour protéger ceux-ci.

### EXAMEN EN COMMISSION

Après l'exposé de M. Richard POUILLE, M. Jean-Marie BOULOUX s'est inquiété de la pollution des nappes d'eau souterraines résultant de l'emploi abusif des nitrates en agriculture ; il a indiqué que dans son département, deux inconvénients sont cumulés : les nitrates employés ne sont pas bénéfiques pour la culture des céréales, les productions obtenues n'étant pas panifiables alors qu'en même temps la pollution des eaux augmente.

M. Michel CHAUTY a souhaité que des dispositions soient prises pour assurer l'élimination des carcasses de voitures et des appareils ménagers. A ce propos, le rapporteur pour avis a notamment précisé que la récupération du fer contenu dans ces déchets peut être rentable à condition de traiter des tonnages très importants.

\*  
\*\*

Sous réserve des observations qui précèdent, votre Commission des Affaires économiques et du Plan a émis un avis **favorable** à l'adoption des crédits affectés à l'environnement dans le projet de loi de finances pour 1982, adopté par l'Assemblée nationale.