

N° 93

SENAT

PREMIERE SESSION ORDINAIRE DE 1987-1988

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

RAPPORT GÉNÉRAL

FAIT

au nom de la Commission des Finances, du Contrôle budgétaire et des Comptes économiques de la Nation (1), sur le projet de loi de finances pour 1988, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Par M. Maurice BLIN,

Sénateur

Rapporteur général.

TOME III

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

ANNEXE N° 23

Équipement, logement, aménagement du territoire et transports

V. ENVIRONNEMENT

Rapporteur spécial : M. Robert VIZET.

(1) Cette commission est composée de : MM. Christian Poncelet, président ; Geoffroy de Montalembert, vice-président d'honneur ; Michel Durafour, Jean Cluzel, Jacques Descours Desacres, Tony Larue, vice-présidents ; Emmanuel Hamel, Modeste Legouez, Louis Perrein, Robert Vizet, secrétaires ; Maurice Blin, rapporteur général ; MM. René Ballayer, Stéphane Bonduel, Raymond Bourguine, Roger Chinaud, Maurice Couve de Murville, Pierre Croze, Gérard Delfau, Jacques Delong, Marcel Fortier, André Fosset, Mme Paulette Fost, MM. Jean Francoeur, Henri Goetschy, Georges Lombard, Roland du Luart, Michel Manet, Jean-Pierre Masseret, Josy Moinet, Jacques Mossion, Lucien Neuwirth, Jacques Oudin, Bernard Pellarin, Jean-François Pintat, Mlle Irma Rapuzzi, MM. Joseph Raybaud, René Regnault, Robert Schwint, Henri Torre, André-Georges Voisin.

Voir les numéros :

Assemblée Nationale (8^e législ.) : 941 et annexes, 990 (annexe n° 24), 995 (tome IX) et T.A. 175

Sénat : 92 (1987-1988)

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

SOMMAIRE

| | Pages |
|--|-----------|
| PRINCIPALES OBSERVATIONS..... | 4 |
| EXAMEN EN COMMISSION | 5 |
| CHAPITRE PREMIER - PRESENTATION GENERALE DES CREDITS..... | 7 |
| A) Présentation d'ensemble | 7 |
| B) Les principales actions | 10 |
| CHAPITRE II - LA PREVENTION DES POLLUTIONS | 13 |
| A) Les risques majeurs. | 14 |
| <i>I. Les nouvelles structures du Ministère de l'Environnement</i> | <i>15</i> |
| <i>II. La mise en oeuvre de la directive «Seveso»</i> | <i>16</i> |
| B) La politique de l'eau | 18 |
| <i>I. Les différentes actions en faveur de l'eau</i> | <i>19</i> |
| <i>II. Le cinquième programme d'intervention des agences financières de bassin</i> | <i>21</i> |
| C) La qualité de l'air | 21 |
| <i>I. Le phénomène des pluies acides</i> | <i>21</i> |
| <i>II. Les aspects budgétaires</i> | <i>27</i> |
| D) La valorisation et l'élimination des déchets | 28 |
| <i>I. Les enjeux principaux</i> | <i>28</i> |
| <i>II. Les moyens de l'A.N.R.E.D.</i> | <i>29</i> |

| | |
|---|--------|
| CHAPITRE III - LA PROTECTION DE LA NATURE ET LA QUALITE DE LA VIE | 31 |
| A) La protection de la nature | 31 |
| <i>I. Les espaces protégés naturels</i> | 31 |
| 1) Les parcs naturels nationaux | 31 |
| 2) Les parcs naturels régionaux et les réserves naturelles | 33 |
| 3) Le conservatoire du littoral et des rivages lacustres | 34 |
| <i>II. La protection de la faune et de la flore</i> | 36 |
| B) La qualité de la vie | 37 |
| <i>I. Le fonds d'intervention pour la qualité de la vie</i> | 37 |
| <i>II. La lutte contre le bruit</i> | 38 |
| CHAPITRE IV - LES ACTIONS DE RECHERCHE, D'INFORMATION ET DE COOPERATION | 41 |
| A) L'effort de recherche | 41 |
| <i>I. Les principaux programmes de recherche</i> | 41 |
| <i>II. Le sort de l'I.R.C.H.A.</i> | 42 |
| B) L'information et les actions de coopération | 43 |
| MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE | 45 |
| ANNEXE : Sondage sur les études commandées par le Ministère de l'Environnement à des organismes privés et sur les subventions accordées aux associations régies par la loi de 1901 | 47 |

PRINCIPALES OBSERVATIONS

1) L'évolution du budget de l'Environnement fait apparaître une progression globalement satisfaisante des crédits pour 1988 mais cette évolution est insuffisante pour effacer la forte dégradation des moyens enregistrée en 1987.

2) Une bonne part de la progression affichée pour 1988 est due à l'accroissement (+ 27 %) des crédits du **Fonds d'intervention pour la qualité de la vie** qui représentent près d'un cinquième du budget du ministère et dont l'affectation ne peut être connue puisqu'elle relève de décisions futures d'un comité interministériel et non du seul ministère de l'Environnement.

3) De façon générale, l'insuffisance du budget de l'Environnement peut être appréciée par référence à un certain nombre de grandeurs significatives.

Ce budget représente en effet 0,074 % des dépenses civiles de l'Etat, moins du cinquième du budget des agences financières de bassin, ou encore environ 4 fois seulement le montant des dommages causés par **la seule pollution du Rhin en novembre 1986 par une firme chimique suisse.**

4) Enfin, les annulations de crédits auxquelles il a été procédé à la fin du mois de juillet 1987 apparaissent peu respectueuses de la représentation nationale : elles ont en effet visé de façon importante les moyens du **Conservatoire du Littoral et des parcs nationaux** dont les crédits avaient été abondés à l'occasion de la discussion du budget devant le Parlement.

5) Il apparaît souhaitable que le budget de l'Environnement se voit doté d'un crédit supplémentaire lui permettant de poursuivre une collaboration étroite avec **l'Institut national de recherche chimique appliquée (I.R.C.H.A.)** dont l'éclatement serait préjudiciable à l'effort public de recherche, notamment dans le domaine de l'environnement.

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le mercredi 21 octobre 1987, sous la **présidence de M. Christian Poncelet**, président, la commission a examiné, sur le rapport de M. Robert Vizet, rapporteur spécial, les crédits pour 1988 du ministère de l'Environnement (Equipment, Logement, Aménagement du Territoire et Transports - V. Environnement).

M. Robert Vizet a présenté les principales évolutions du projet de budget et a formulé plusieurs observations.

A l'issue de l'exposé du rapporteur spécial, **M. Christian Poncelet**, président, a partagé les réserves formulées par le rapporteur spécial quant aux procédures d'annulations de crédits en cours d'année. Il a souhaité en outre qu'un développement spécifique soit consacré dans le rapport écrit au phénomène des pluies acides.

M. Hubert Martin, rapporteur pour avis de la commission des Affaires culturelles, a indiqué qu'il avait l'intention de faire porter ses investigations précisément sur les pluies acides.

M. Lucien Neuwirth a souhaité que soient tirés les enseignements de la pollution du Rhin par la firme suisse Sandoz : le principe du pollueur-payeur trouve en effet une illustration significative qui devrait inciter les entreprises à privilégier les équipements destinés à la prévention.

M. André Fosset a souligné que les annulations de crédits n'étaient pas un fait nouveau et avaient fait l'objet de développements spectaculaires depuis 1981. Il a estimé que le budget de l'Environnement pour 1988 était en vive progression, que le Fonds d'intervention pour la qualité de la vie, fortement doté, avait un rôle fondamental de soutien à toutes les actions en faveur de l'environnement. Il a enfin considéré que l'importance des crédits prévus en faveur de l'information s'expliquait par le rôle éducatif du ministère de l'Environnement.

Après avoir entendu les réponses du rapporteur spécial, la commission a décidé, à la majorité, de proposer au Sénat **l'adoption des crédits du ministère de l'Environnement**.

CHAPITRE PREMIER

PRESENTATION GENERALE DES CREDITS

A. PRESENTATION D'ENSEMBLE

Le montant total des crédits au titre du projet de budget pour 1988 du ministère de l'Environnement s'élève à **694,4 millions de francs** en moyens de paiement, soit une progression de 10,6 % par rapport à 1987, évolution qui doit être comparée tant à la progression moyenne des budgets civils de l'Etat (+ 3 %) qu'aux prévisions de hausse des prix pour 1988 (+ 2,5 %).

Evolution du budget de l'Environnement pour 1988

| Ea millions de francs | 1987 (1) | 1988 (2) | Evolution 1988/1987 |
|---|--------------|--------------|------------------------|
| DEPENSES ORDINAIRES ET CREDITS DE PAIEMENT | | | |
| Moyens des services (Titre III) | 158,7 | 167,6 | + 5,6 % |
| Intervention (Titre IV) | 71,8 | 68,9 | - 4,0 % |
| Total dépenses ordinaires | 230,5 | 236,5 | + 2,6 % |
| Investissements exécutés par l'Etat (titre V) | 60,4 | 63,8 | + 5,7 % |
| Subventions d'investissements (titre VI) | 337,0 | 394,1 | + 16,9 % |
| Total dépenses en capital | 397,4 | 457,9 | + 15,2 % |
| TOTAL D.O. + C.P. | 627,9 | 694,4 | + 10,6 % |
| | | | |
| AUTORISATIONS DE PROGRAMME ... | | | |
| Investissements exécutés par l'Etat (titre V) | 66,4 | 65,9 | - 0,7 % |
| Subventions d'investissements (titre VI) | 425,9 | 426,4 | + 0,1 % |
| TOTAL A.P. | 492,3 | 492,3 | - |

(1) Loi de finances initiale.

(2) Avant deuxième délibération à l'Assemblée nationale.

La satisfaction que l'on pourrait être en droit de tirer de la vive progression des crédits de l'Environnement pour 1988 doit être cependant tempérée pour le rappel des évolutions antérieures : l'exercice 1988 ne permet pas d'effacer notamment la dégradation des moyens du ministère observée en 1987.

Evolution 1985-1988 (1)

| En millions de francs | 1985 | 1986 | 1987 | 1988 |
|---|-------|-------|-------|-------|
| Total budget de l'Environnement (Dépenses ordinaires et crédits de paiement) | 659,1 | 683,5 | 627,9 | 694,4 |

(1) A structure constante 1988 en francs courants.

On observera toutefois que l'effort consenti par la collectivité nationale en faveur de l'environnement ne se limite pas aux seuls crédits inscrits au budget du ministère du même nom.

C'est la raison pour laquelle est annexé chaque année au projet de loi de finances un état récapitulatif de l'effort financier consenti au titre de l'Environnement.

Ce document n'a pas pour objet la seule information du Parlement. Il constitue en effet le moyen, pour le Ministre de l'Environnement, d'exercer pleinement ses attributions.

En effet, le décret n° 71-94 du 2 février 1971 relatif aux attributions du Ministre chargé de la protection de la nature et de l'environnement dispose, en son article 6 :

« Lors de la préparation du budget, il est tenu informé des crédits envisagés au titre des autres départements ministériels pour des actions touchant à la protection de la nature et de l'environnement. Il formule éventuellement ses observations au ministre de l'économie et des finances.

« En ces mêmes matières, il est informé de l'exécution du budget et reçoit communication des rapports d'inspection ou de contrôle sur l'utilisation des crédits. »

Il est donc regrettable que ce document (1) n'ait pas été déposé en temps utile pour éclairer l'examen du projet de budget de l'Environnement pour 1988.

1) Les dépenses ordinaires

Elles s'élèvent à 236,5 millions de francs et progressent de 2,6 %, soit un maintien en francs constants. Cette évolution recouvre deux mouve-

(1) Etat récapitulatif de l'effort financier consenti en 1987 et prévu en 1988 au titre de l'Environnement.

ments de sens inverse : une progression relativement importante des moyens des services (167,5 millions de francs; + 5,6 %) mais une diminution de 4 % des interventions publiques : les subventions dans le domaine de la protection de la nature et de l'environnement sont ramenées pour 1988 à 68,9 millions de francs.

On notera que le ministère de l'Environnement ne comporte pas d'effectifs budgétaires.

Ses personnels sont comptabilisés au sein du fascicule Equipement, Logement, Aménagement du Territoire et Transports (section commune). Par ailleurs, le département bénéficie de personnels mis à sa disposition par d'autres ministères (notamment le ministère de l'Agriculture et le ministère de l'Industrie) ou par des organismes tels l'I.N.S.E.E., l'Institut français de recherche scientifique pour le développement de la coopération (O.R.S.T.O.M.) ou le Centre national de la recherche scientifique (C.N.R.S.).

Du fait de cette situation, votre rapporteur n'est pas en état d'apprécier quel sera le niveau des effectifs du ministère de l'Environnement en 1988 et dans quelle mesure il sera touché par les 1.600 suppressions d'emploi programmées pour l'ensemble du ministère de l'Equipement, du Logement, de l'Aménagement du territoire et des Transports.

Enfin, depuis 1987, les 489 emplois de l'inspection des installations classées ont été regroupés au sein du ministère de l'Industrie. Ces effectifs seront renforcés de 20 nouveaux emplois en 1988.

Les effectifs de l'inspection des installations classées resteront toutefois très insuffisants pour permettre de contrôler dans de bonnes conditions l'ensemble des installations classées dont le nombre avoisine 50.000, voire les installations autorisées dix fois plus nombreuses.

Un tel constat est partagé par le ministre lui-même. La conclusion qu'il en tire est toutefois inquiétante, puisqu'il prône la prise en charge par les collectivités locales du contrôle de la grande majorité des installations classées ou autorisées, l'Etat ne conservant la charge que des établissements à la directive Seveso (325 établissements) et d'une manière plus générale les établissements dangereux.

Une telle évolution est grosse de charges et de responsabilités nouvelles considérables pour les collectivités locales auxquelles elles n'ont pas les moyens à l'évidence, actuellement, de faire face.

2) Les dépenses en capital

Le projet de budget se caractérise par une forte progression des **crédits de paiement** qui s'établissent à 457,9 millions de francs, soit une augmentation de 15,2 % par rapport à 1987.

Au sein des dépenses en capital, la progression des subventions d'investissement accordées par l'Etat (394,1 millions de francs) est particulièrement nette (+ 16,9 %).

En revanche, les **autorisations de programme** qui s'élèvent à 492,3 millions de francs sont strictement reconduites en francs courants.

Faut-il voir dans cette dernière évolution, un manque d'ambition pour les prochaines années ?

B. LES PRINCIPALES ACTIONS

La présentation des crédits consacrés aux différentes actions du ministère de l'Environnement fait apparaître les observations suivantes :

Présentation des crédits par action

| En millions de francs | D.O. + C. P. | Evolution 1988/1987 | A.P. | Evolution 1988/1987 |
|----------------------------------|-----------------|------------------------|--------------|------------------------|
| Prévention des pollutions | 233,6 | + 8,5 % | 229,7 | + 0,4 % |
| Protection de la nature | 237,7 | + 7,2 % | 113,6 | + 1,0 % |
| Qualité de la vie | 152,6 | + 20,7 % | 100,1 | + 1,5 % |
| Recherche | 46,4 | + 18 % | 40,0 | - |
| Etudes générales | 10,9 | - 16,3 % | 6,5 | - 25,9 % |
| Information et coopération | 12,9 | + 7,4 % | 3,1 | - 23,2 % |
| TOTAL | 694,4 | + 10,6 % | 492,3 | - |

NB.- D.O. + C.P. : dépenses ordinaires et crédits de paiement.
L'évolution 88/87 compare les lois de finances initiales.

- Les crédits en faveur de la **prévention des pollutions** et de la **protection de la nature** progressent légèrement moins vite que la moyenne du budget en dépenses ordinaires et crédits de paiement.

- Les moyens prévus en faveur de la **qualité de la vie** et de la **recherche** enregistrent une très vive croissance toujours en dépenses ordinaires et crédits de paiement, due respectivement à l'évolution des crédits du Fonds d'intervention pour la qualité de la vie (+ 2,7 %) et du Fonds de la recherche scientifique et technique (+ 23 %).

Les autorisations de programme des quatre actions ci-dessus progressent très légèrement en francs courants ou sont simplement reconduites à l'identique.

- En revanche, les moyens des deux dernières actions du ministère, les études générales et l'information et les actions de coopération voient leurs autorisations de programme largement amputées (de près d'un quart). L'évolution en dépenses ordinaires et crédits de paiement n'est guère plus favorable (- 16,3 %) pour les études générales.

L'action information et action de communication fait apparaître toutefois une progression relativement importante des dépenses ordinaires et des crédits de paiement du fait de l'inscription en mesures nouvelles de 1,5 million de francs correspondant à un ajustement de la dotation aux actions de communication, le chapitre information générale du public et des services progressant lui-même de plus de 19 %.

CHAPITRE DEUXIEME

LA PREVENTION DES POLLUTIONS

Les crédits prévus en faveur de la prévention des pollutions s'élèvent pour 1988 à 233,6 MF en dépenses ordinaires et crédits de paiement (+ 8,5 %) et 229,7 MF d'autorisations de programme (+ 0,4 %).

EVALUATION DES CREDITS - PREVENTION DES POLLUTIONS (D.O. + C.P.)

| D.O. + C.P. (en francs) | L.F.I. 1987 | P.L.F. 1988 |
|---|--------------------|--------------------|
| Prévention des risques naturels et technologiques majeurs | 11 450 000 | 11 450 000 |
| Police et gestion des eaux | 8 071 406 | 12 471 406 |
| Annonce des crues - Hydrométrie | 7 783 000 | 8 283 000 |
| Pollutions, nuisances, risques industriels, inspection des installations classées | 8 636 778 | 8 953 346 |
| Remboursement à divers établissements publics | 4 961 503 | 4 644 935 |
| TOTAL TITRE III | 40 902 687 | 45 802 687 |
| Subvention à l'A.N.R.E.D. | 21 736 078 | 19 236 078 |
| Subvention à l'Agence pour la qualité de l'air | 8 459 256 | 8 459 256 |
| Prévention des pollutions et gestion des milieux naturels | 8 619 754 | 8 619 754 |
| TOTAL TITRE IV | 38 815 088 | 36 315 088 |
| Gestion des eaux | 19 980 000 | 20 980 000 |
| Equipement des réseaux d'annonce des crues - Hydrométrie | 8 880 000 | 10 880 000 |
| Pollutions, nuisances, risques industriels, inspection des installations classées | 8 140 000 (1) | 8 770 000 |
| TOTAL TITRE V (C.P.) | 37 000 000 | 40 630 000 |
| Grands barrages et autres travaux de protection contre les eaux | 38 651 000 (2) | 54 985 000 (3) |
| Gestion des eaux | 9 314 000 | 9 235 000 |
| Barrages et protection contre les eaux en outre-mer | 15 964 000 | 15 500 000 |
| Pollutions, nuisances, risques industriels, inspection des installations classées | 34 591 000 | 31 192 000 |
| TOTAL TITRE VI (C.P.) | 98 520 000 | 110 892 000 |
| TOTAL (D.O. + C.P.) | 215 237 775 | 233 639 775 |

(1) dont 370 000 F d'opérations financières sur A.P. affectées ou déléguées antérieurement au 1.1.1984

(2) dont 6 651 000 F d'opérations financières sur A.P. affectées ou déléguées antérieurement au 1.1.1985

(3) dont 5 150 000 F d'opérations financières sur A.P. affectées ou déléguées antérieurement au 1.1.1985.

**EVOLUTION DES CREDITS - PREVENTION DES POLLUTIONS
(A.P.)**

| Autorisations de programme (en francs) | L.F.I. 87 | P.L.F. 88 |
|---|--------------------|--------------------|
| Gestion des eaux | 23 600 000 | 25 600 000 |
| Equipement des réseaux d'annonce des crues - Hydrométrie | 9 650 000 | 9 650 000 |
| Pollutions, nuisances, risques industriels, inspection des installations classées | 7 850 000 | 7 850 000 |
| TOTAL TITRE V | 41 100 000 | 43 100 000 |
| Grands barrages et autres travaux de protection contre les eaux | 107 000 000 | 121 000 000 |
| Gestion des eaux | 16 119 000 | 16 119 000 |
| Barrages et protection contre les eaux en outre-mer | 20 000 000 | 20 000 000 |
| Pollutions, nuisances, risques industriels, inspection des installations classées | 44 473 000 | 29 473 000 |
| TOTAL TITRE VI | 187 592 000 | 186 592 000 |
| TOTAL A.P. | 228 692 000 | 229 692 000 |

Il convient, pour obtenir un tableau complet des crédits en faveur de la prévention de la pollution, de prendre également en considération un certain nombre de crédits d'études et de recherche. Ces crédits consacrés à la recherche dans le domaine de la prévention des risques majeurs et aux études générales en matière de prévention des pollutions s'élèvent globalement (D.O. + C.P.) à 8,3 MF pour 1988 en baisse de 19,4 % par rapport à 1987.

A. LES RISQUES MAJEURS

L'actualité a été marquée, en 1987, par un certain nombre d'accidents ayant entraîné des pollutions importantes du milieu naturel et, pour certaines, des dangers pour les populations.

Janvier 1987

- Pollution de la Durance par un rejet accidentel de trichloréthylène;
- Emanation gazeuse toxique lors d'un incendie de produits chlorés (Sartrouville);
- Dégagement de cyanures d'un atelier de traitement de surface (Nanterre).

Mars 1987

- Pollution de la Saône par un déversement d'hypochlorite.

Avril 1987

- Pollution de la Marne à la suite d'un incendie dans un dépôt de produits phytosanitaires;
- Pollution de la Sèvre-Niortaise à la suite d'un déversement de bactéries.

Mai 1987

- Pollution de la Seine par des hydrocarbures.

Juin 1987

- Incendie du port Edouard Herriot à Lyon.

Plus récemment, à Nantes (octobre 1987) l'incendie d'un dépôt de nitrate d'ammonium a entraîné l'évacuation des populations. S'il n'a pas causé de victimes, cet accident pose à nouveau le problème du contrôle des établissements à risque ainsi que de la maîtrise de l'urbanisation autour des sites telle que ce dernier problème a été abordé notamment par la récente loi du 22 juillet 1987 relative à la prévention des risques majeurs.

Toutefois, l'incendie des entrepôts de l'entreprise Sandoz à Bâle dans la nuit du 31 octobre au 1er novembre 1986 qui a entraîné la diffusion dans le Rhin de pesticides particulièrement agressifs à l'égard des milieux aquatiques, reste particulièrement significatif.

Il devrait coûter au total à la firme chimique suisse de l'ordre de 150 millions de francs au titre du dédommagement des dégâts subis par les riverains du Rhin.

Un tel accident devrait inciter fortement les intéressés, sous le contrôle des pouvoirs publics, à privilégier la prévention ne serait-ce qu'en vertu d'un calcul strictement économique.

I. LES NOUVELLES STRUCTURES DU MINISTÈRE DE L'ENVIRONNEMENT

Le décret du 21 juillet 1987 portant organisation de l'administration centrale de l'environnement a opéré un rapprochement entre la délégation aux risques majeurs et la direction de la prévention des pollutions afin d'assurer notamment une bonne coordination des travaux concernant les problèmes communs aux risques naturels et technologiques.

En vertu de cette nouvelle organisation il appartient notamment à la direction de l'eau, de la prévention des pollutions et des risques

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

- de participer à l'élaboration des programmes d'utilisation des moyens de secours nationaux en cas de catastrophe quelle qu'en soit l'origine.

L'action du ministère dans le domaine des risques majeurs comporte trois aspects :

- la conduite de la phase pilote des plans d'exposition aux risques (P.E.R.) : 53 départements sont concernés. De 1984 à 1987 (situation au 31 juillet), 542 plans ont été prescrits, 16 publiés, 14 mis à l'enquête et 12 approuvés. Une dotation globale de 59 MF a été programmée (37 MF provenant de l'Etat, 22 MF de la Caisse centrale de réassurance);

- l'initiation ou le développement d'études concernant :

- les risques d'origine naturelle (volcans, séismes, mouvements de terrains, inondations, barrages, feux de forêts, extrêmes météorologiques et avalanches);

- les risques d'origine technologique (transport de matières dangereuses, autres risques industriels et études de sites);

- la préparation à la gestion de crises et urgences (médecine de catastrophe, formation des intervenants, détection-localisation);

- l'information.

Les moyens consacrés en 1988 aux plans d'exposition des risques, à la prévention des risques naturels et technologiques majeurs (13,95 MF) sont reconduits à l'identique en francs courants par rapport à 1987.

II. LA MISE EN OEUVRE DE LA DIRECTIVE EUROPEENNE DITE «SEVESO»

La directive européenne dite « Seveso » concernant les risques d'accidents majeurs de certaines activités industrielles, est applicable depuis le 8 janvier 1984 aux installations nouvelles et depuis le 8 janvier 1985 aux installations existantes.

En France, c'est à travers la législation des installations classées pour la protection de l'environnement que cette directive est appliquée. La loi du 19 juillet 1976, qui vise à protéger, en particulier « la santé, la sécurité, la salubrité publiques, l'agriculture, la nature et l'environnement », a en effet instauré des procédures d'autorisation préfectorale pour l'exploitation des usines dangereuses ou polluantes. Son champ d'application est défini par une nomenclature des installations, régulièrement remise à jour.

Cette législation comporte clairement le principe de la responsabilité des industriels qui doivent présenter un dossier de demande d'autorisation comportant une étude d'impact sur l'environnement et une étude des dangers, établies sous leur entière responsabilité. L'enquête publique d'un mois qui est réalisée préalablement à la délivrance de l'autorisation, assure la bonne information du public et des salariés. La loi organise également le contrôle exercé par l'Etat, au niveau de l'instruction du dossier et de l'établissement de prescriptions techniques d'exploitation qui seront imposées dans l'arrêté d'autorisation, comme au niveau du contrôle, en cours d'exploitation, du respect de ces prescriptions. Cette tâche est confiée à l'inspection des installations classées qui exerce son activité sous l'autorité des Commissaires de la République et pour le compte du ministère de l'Environnement (Direction de la prévention des pollutions - Service de l'environnement industriel).

Si le nombre d'usines concernées par la directive communautaire est de 325 en France, le nombre des unités de fabrication et de stockage devant faire l'objet d'investigations poussées de la part des exploitants et de l'inspection des installations classées est bien supérieur, compte tenu de l'existence de grandes plateformes industrielles où de nombreux ateliers sont réunis sur le même site : 620 études des dangers devront ainsi être réalisées d'ici 1989.

Sur la base de l'inventaire national, le Ministre de l'Environnement a, par circulaire du 7 janvier 1985, demandé aux Commissaires de la République de définir le programme de travail et les priorités d'action en vue d'assurer au niveau de chaque département le calendrier le mieux adapté pour la réalisation des études des dangers en fonction de l'importance des situations locales.

Cet effort très important nécessitera, selon le ministère de l'Environnement, à l'évidence un renforcement des effectifs et une amélioration de la formation de l'inspection des installations classées.

La directive Seveso prévoit également que l'industriel doit fournir les informations relatives à des situations d'accident majeurs et notamment :

- les plans d'urgence prévus en cas d'accident limité à l'intérieur de l'établissement ;

- les éléments nécessaires aux autorités compétentes pour leur permettre d'établir les plans d'urgence à l'extérieur de l'établissement.

En France, c'est l'instruction interministérielle ORSEC - Risques technologiques du 12 juillet 1985 qui a défini les conditions dans lesquelles les plans d'intervention sont établis :

- le Plan d'opération interne (P.O.I.) établi par l'exploitant sur la base des scénarii d'accidents étudiés dans l'étude des dangers; sa réalisation est imposée par arrêté préfectoral pris au titre de la législation des installations classées dans les conditions précisées par les circulaires du 2 août 1985 et 8 juillet 1986. Ce plan doit préciser les conditions de l'intervention en cas d'accident limité à l'enceinte de l'établissement.

- Le Plan particulier d'intervention (P.P.I.), établi par le Préfet, Commissaire de la République, qui prévoit les conditions de l'intervention en cas d'accident ayant des conséquences à l'extérieur de l'usine.

L'adoption de la directive européenne Seveso n'a donc pas nécessité de modifications importantes de la législation française des installations classées.

Elle a nécessité néanmoins la mise en oeuvre d'un programme important de réalisation d'études des dangers et de P.O.I., dont l'état d'avancement au 1^{er} janvier 1987 figure ci-dessous :

Etat d'avancement au 1^{er} janvier 1987 du programme P.O.I. «Seveso»

| Nombre d'établissements | Nombre de P.O.I. | |
|-------------------------|--------------------------|-------------------------|
| | remis à l'administration | en cours de réalisation |
| 325 | 97 | 123 |

B. LA POLITIQUE DE L'EAU

La politique de l'eau apparaît comme une priorité de l'action du ministère de l'Environnement pour 1988.

Au sein de l'enveloppe prévention des pollutions, les crédits consacrés à la police et la gestion des eaux, aux réseaux d'annonce des crues et aux travaux de protection contre les eaux atteignent 132,3 MF en dépenses ordinaires et crédits de paiement et 192,4 MF en autorisations de programme, soit respectivement une progression de 21,8 % et 9,1 % par rapport à 1987.

Cette priorité se traduit par 62,6 MF de mesures nouvelles en crédits de paiement et dépenses ordinaires, soit près du tiers du total des mesures nouvelles du projet de budget.

En outre, les moyens budgétaires doivent être appréciés au regard de l'action des agences financières de bassin dont les moyens financiers devraient être de l'ordre de 3,74 milliards de francs pour 1988 sous la forme de redevances perçues sur les usagers.

I. LES DIFFERENTES ACTIONS EN FAVEUR DE L'EAU

1) La police et la gestion des eaux

Le ministère de l'Environnement fait face à plusieurs types d'obligations ou de missions.

En matière de **police des eaux**, une dotation supplémentaire de 2 MF en 1988 améliorera les moyens de fonctionnement technique des **cellules fluviales** qui exercent pour le compte de l'Etat-ministère de l'Environnement les missions de police des eaux sur les rivières domaniales.

Les crédits consacrés à la **gestion des cours d'eau domaniaux** rayés de la nomenclature des voies navigables permettent à l'Etat de satisfaire à ses obligations de propriétaire de quelque 7 500 Km de rivières et de canaux, 800 Km de digues ainsi que de barrages réservoirs et d'ouvrages hydrauliques divers.

Dans ce domaine, une dépense ordinaire supplémentaire de 2,4 MF va accroître les moyens de l'Etat en 1988, tandis que des autorisations de programme nouvelles à hauteur de 2 MF devraient lui permettre d'entreprendre les travaux les plus urgents -notamment dans le département de La Réunion- pour accroître la sécurité des populations et des activités situées à l'aval ou à proximité des digues de protection contre les crues des barrages réservoirs.

S'agissant de la **qualité des eaux**, les crédits budgétaires -hors les moyens consacrés aux **contrats de rivières** passés avec les collectivités locales, les agences de bassin, des industriels ou des associations et qui devraient être reconduits à hauteur de 11,4 MF en 1988- correspondent essentiellement à la mise en place d'instruments de mesure.

Ainsi, en ce qui concerne la **qualité des eaux superficielles**, un nouveau réseau de mesures a été mis en place, dénommé « Réseau national de bassin » en remplacement de l'Inventaire national de la qualité des eaux. Ce réseau, financé conjointement avec les agences de bassin, comprend le suivi de 900 points de mesure dont 300 tous les ans et 600 par tiers une année sur trois ce qui permettra d'avoir chaque année des informations sur la qualité des eaux en 500 points de mesure.

En matière de protection de la **qualité des eaux souterraines**, les efforts portent sur la connaissance de la qualité des eaux souterraines, en liaison avec le B.R.G.M., le Ministère de la Santé et les agences de bassin et sur la protection des périmètres de protection de captage. L'action du C.O.R.P.E.N. (Comité d'orientation pour la prévention de la pollution des eaux par les nitrates) crée conjointement par les ministères de l'Agriculture et de l'Environnement, vise notamment la diffusion de meilleures pratiques culturales.

Parallèlement, le suivi de la **qualité des eaux du milieu marin** a été poursuivi, tant à partir du Réseau national d'observation du milieu marin mis en place par l'I.F.R.E.M.E.R. que par le contrôle sanitaire des plages réalisé par le Ministère de la Santé avec le soutien logistique des cellules d'intervention contre la pollution marine du Ministère de l'Environnement.

2) L'annonce des crues et les travaux de protection contre les eaux.

La modernisation des **services d'annonce des crues** comporte l'engagement d'un programme d'équipement consistant à doter ces services de réseaux de collecte automatique des données hydrologiques et pluviométriques en temps réel.

Cette modernisation fait l'objet en 1988 d'un crédit supplémentaire de 0,5 MF destiné à faire face aux besoins en moyens de fonctionnement technique. Les crédits d'investissement qui devront permettre de poursuivre la mise en place, à l'horizon 1990, d'un réseau de 40 services d'annonce et de 850 stations de mesures télétransmises sont reconduits pour 1988 à leur niveau de 1987.

Les crédits consacrés aux **grands barrages et aux travaux de protection contre les eaux** font l'objet d'un effort important en 1988 puisque sont inscrites des autorisations de programme supplémentaires de 14 MF qui devront permettre à l'Etat de faire face à ses engagements au titre des contrats de plan s'agissant notamment de la réalisation du programme d'aménagement hydraulique de la Loire et de ses affluents.

II. LE CINQUIEME PROGRAMME D'INTERVENTION (1987-1991) DES AGENCES FINANCIERES DE BASSIN.

Les six agences financières de bassin, établissements publics de l'Etat à caractère administratif, ont pour mission de participer à la réalisation de travaux qui concourent à la lutte contre la pollution des eaux ou à l'amélioration de leur répartition entre les usagers. Pour ce faire, les agences bénéficient des redevances perçues sur tous les usagers de l'eau qui financent ainsi un programme pluriannuel d'aménagement et d'amélioration des ressources en eau, en qualité et en quantité.

Les agences financières agissent dans ce domaine de concert avec les collectivités territoriales et les syndicats intercommunaux d'assainissement dont le rôle est déterminant.

Le cinquième programme d'intervention (1987-1991) devrait se caractériser (1) par :

- l'installation des nouveaux organismes de bassin conformément à la loi du 13 juillet 1984 qui adapte la composition des comités de bassin et des conseils d'administration des agences financières aux principes de la décentralisation ;

- la poursuite des interventions classiques (pollutions domestique et industrielle, eau potable, aménagement des cours d'eau et grands aménagements) mais également le développement d'actions nouvelles telle la mise en place d'un réseau national de mesures ou la mise en place de l'**Institut de l'eau** destiné à assurer une mission de valorisation de la recherche, de documentation, de formation et de valorisation des techniques françaises à l'étranger dans le domaine de l'eau ;

- un renforcement des moyens financiers puisque la croissance du produit des redevances devrait être, en volume, de 2 % par an sur la durée du cinquième programme d'intervention.

C. LA QUALITE DE L'AIR

I. LE PHENOMENE DES PLUIES ACIDES

En matière de pollution atmosphérique, les principaux problèmes rencontrés depuis trois ans sont liés au phénomène des « pluies acides ».

(1) Projet de loi de finances pour 1988, annexe compte rendu d'activité des agences financières de bassin.

Les pays scandinaves et le Canada ont observé depuis quelques décennies une modification rapide des équilibres de leurs écosystèmes, particulièrement les lacs, imputable aux retombées acides provenant de la pollution atmosphérique nationale et étrangère (pollution transfrontière).

Plus récemment, les pays d'Europe du Nord, et notamment l'Allemagne fédérale, ont constaté un dépérissement important et rapide de leurs forêts qui, lui, aussi, ne peut pas s'expliquer sans tenir compte de la pollution atmosphérique (retombées acides et action des oxydants photochimiques).

La France n'est pas épargnée par ce phénomène : des atteintes sont apparues dans la forêt vosgienne pendant l'été 1983. Après une progression en intensité et en étendue, le mal s'est en moyenne, selon les observations effectuées par les forestiers, stabilisé depuis l'année 1985.

La campagne d'observation de 1986 a confirmé depuis cette tendance globale; elle a montré toutefois que si la situation des conifères s'est améliorée par rapport à 1985, celle des feuillus s'est sensiblement dégradée.

Deux types de pollution atmosphérique seraient plus particulièrement impliqués :

- la pollution photooxydante (ozone,...) qui attaque la cuticule cireuse des feuilles et provoque des lésions internes des tissus foliaires;

- la pollution acide, dont l'action est facilitée par les lésions de la cuticule foliaire qui provoque la destruction de la chlorophylle avec lessivage du magnésium et du potassium.

L'ensemble de ces deux pollutions photooxydante et acide, constitue ce qu'on a désigné par l'expression « pluies acides ».

1) Principaux polluants en cause

a) La pollution photooxydante :

Les résultats connus aujourd'hui mettent en évidence les hydrocarbures comme principaux responsables de la formation des photooxydants.

En France, les rejets d'hydrocarbures dans l'atmosphère sont de l'ordre de 2,1 millions de tonnes par an. Ils proviennent, pour environ 40 % des industries utilisant des solvants (cabines de peinture, imprimeries et industries graphiques, installations de dégraissage des métaux...).

Le transport est responsable d'environ 45 % de ces rejets. Le reste (15 %) est dû aux stockages d'hydrocarbures, aux raffineries et divers secteurs industriels.

b) La pollution acide :

A l'échelle du continent européen, la pollution acide est formée :

- pour près des deux tiers par les oxydes de soufre;
- pour près d'un tiers par les oxydes d'azote;
- pour le reste, par des polluants liés à certaines activités spécifiques (acide chlorhydrique, acide fluorhydrique...).

Les rejets d'oxydes de soufre en France ont été d'environ 1,8 million de tonnes en 1986. Ils proviennent pour l'essentiel des installations de combustion (chaufferies au fioul ou au charbon de l'industrie ou du secteur tertiaire, centrales électro-thermiques classiques).

Les oxydes d'azote, quant à eux, sont produits essentiellement par le transport (1,1 million de tonnes par an), les activités agricoles (environ 870 000 tonnes par an) et les installations de combustion. Au total, ils représentent environ 2,4 millions de tonnes de polluants rejetés chaque année.

Les émissions d'acide chlorhydrique sont dues principalement aux installations d'incinération d'ordures ménagères (70 000 tonnes par an).

Quant aux rejets de fluor, ils proviennent des industries d'électro-metallurgie de l'aluminium et des verreries (ainsi que de la combustion de certaines substances).

2) Les mesures prises au niveau national

Conscient de l'importance de l'enjeu, le Gouvernement poursuit un ambitieux programme de lutte contre les pluies acides qui porte essentiellement sur :

- l'amélioration de la connaissance du phénomène;
- le renforcement de la surveillance;
- la réduction des pollutions mises en cause.

a) L'amélioration de la connaissance du phénomène :

Le Ministère de l'Environnement conduit un programme de surveillance et de recherches pluridisciplinaires sur le « dépérissement des forêts attribué à la pollution atmosphérique » (programme DEFORPA).

Par ailleurs, des études sont en cours pour mieux comprendre le phénomène du transport des pollutions sur des grandes distances et des transformations physico-chimiques qui en résultent.

b) Le renforcement de la surveillance :

Le Ministère de l'Environnement a suscité depuis sa création la constitution de réseaux de surveillance de la qualité de l'air dans les principales agglomérations françaises.

Le phénomène des dépérissements forestiers rend nécessaire un développement de ces réseaux vers la mesure des retombées acides et des polluants photooxydants et de leurs précurseurs, notamment en zones non urbaines.

Ainsi, 20 stations de mesure de la pollution atmosphérique en site rural seront opérationnelles d'ici la fin de l'année; certaines fonctionnent déjà.

La surveillance doit porter également sur l'état sanitaire des forêts. A l'initiative du Ministère de l'Agriculture, l'Office national des forêts a mis en place un réseau de placettes d'observation du dépérissement portant sur 32 000 arbres, d'abord dans les Vosges, puis progressivement dans l'ensemble du domaine forestier.

c) La réduction des pollutions :

L'état actuel des connaissances a permis de déterminer les principaux polluants responsables du phénomène des pluies acides, et donc les types d'installations polluantes sur lesquelles il faut agir en priorité.

Le programme français de prévention des pollutions atmosphériques a notamment pour but de remplir les deux engagements suivants pris par le Gouvernement :

- réduction des rejets d'oxyde de soufre d'au moins 50 % entre 1980 et 1985,
- réduction des rejets d'hydrocarbures d'au moins 30 % entre 1985 et 2000.

En outre, ce programme permettra une réduction sensible des rejets d'autres polluants acides tels que les oxydes d'azote, le chlore et le fluor.

La réduction des pollutions s'appuie, après discussion avec les branches industrielles concernées, sur un renforcement de la réglementation des installations classées pour la protection de l'environnement. Celui-ci est mené avec le souci d'une adaptation progressive de l'appareil industriel.

Cette action concerne notamment :

- les secteurs des installations de combustion : le recours à certaines techniques désulfurantes a été encouragé notamment grâce aux moyens financiers dégagés par la nouvelle taxe parafiscale sur la pollution atmosphérique, tandis que la législation sur les installations classées a permis d'imposer aux établissements utilisant par exemple du coke de pétrole la mise en place d'installation de désulfuration.

- celui des usines d'incinération de déchets : les nouvelles spécifications arrêtées en juin 1986 devraient permettre de réduire de 90 % les rejets d'acide chlorhydrique et de métaux lourds (mercure, cadmium).

- mais également l'électrometallurgie de l'aluminium, les raffineries et les dépôts d'hydrocarbures et les industries utilisatrices de solvants.

Un autre secteur très important pour les pluies acides, la pollution d'origine automobile, a fait l'objet d'une directive européenne en date du 20 mars 1985 prévoyant la commercialisation de supercarburant sans plomb dans tous les pays de la Communauté européenne au plus tard le 1er octobre 1989.

L'échéance de 1989 a été fixée pour constituer la date butoir avant laquelle les industries pétrolières et automobiles devront avoir effectué les investissements requis.

Les accords de juin et novembre 1985 sur la réduction de la pollution due aux voitures permettront aux Etats de la Communauté d'imposer la consommation d'essence sans plomb :

- à compter du 1er octobre 1988 aux nouveaux modèles de cylindrée supérieure à 2 litres;

- à compter du 1er octobre 1989 aux nouveaux modèles de cylindrée inférieure à 2 litres;

- à compter du 1er octobre 1990 à tous les véhicules neufs, sauf dérogation particulière (au cas où le constructeur certifierait que cette contrainte entraînerait des modifications trop importantes du véhicule).

Ces dernières dispositions de même que celles ayant trait à la réduction des teneurs en polluants des gaz d'échappement, si elles ont donné lieu à un accord politique entre les pays membres, n'ont pas encore fait l'objet d'une directive de la Communauté.

Le supercarburant au plomb continuera d'être distribué pendant plusieurs années (jusqu'à vers 2005) pour les voitures construites antérieurement à ces dates.

D'ores et déjà, 276 stations-service françaises distribuent de l'essence sans plomb. Une carte de ces stations a été publiée par le Ministère de l'Environnement et la Direction de l'industrie touristique au début de l'été.

Par ailleurs, le Conseil des Ministres européens de l'environnement a autorisé en juillet 1987 la RFA à interdire sur son territoire la vente d'essence ordinaire plombée, qui représente actuellement 40 % de la consommation allemande de carburant. Ce problème ne se pose pas en France où l'essence ordinaire est en voie de disparition.

Sous l'effet des mesures prises au milieu des années soixante-dix, la pollution de l'air par le plomb, qui suivait jusque là une courbe croissante, avait diminué de façon importante à partir de 1978 pour rejoindre en 1981 les niveaux moyens mesurés en 1972. Ces niveaux évoluent encore à la baisse depuis cette date mais à un rythme beaucoup plus faible.

Cette réduction devrait de nouveau s'accélérer au cours de la décennie 1990 du fait de l'application de la directive européenne du 20 mars 1985 sur l'essence sans plomb.

D'autres mesures ont été prises au niveau européen concernant notamment la réduction des teneurs en polluants des gaz d'échappement automobile qui ont été adoptées à la majorité par le Conseil des ministres européens de l'environnement le 21 juillet 1987.

Pour sa part, la France insiste sur l'importance des limitations de vitesse.

Les émissions de certains polluants, comme les oxydes d'azote, augmentent en effet fortement avec la vitesse. Une réduction des vitesses aurait un effet, immédiat et de coût nul, sur la pollution (il faut rappeler que, dans un pays comme la République fédérale d'Allemagne où la vitesse n'est pas limitée sur les autoroutes, le trafic autoroutier représente plus du quart du trafic total).

Des études suisses ont montré qu'une diminution des vitesses autorisées pouvait supprimer 10 % des oxydes d'azote rejetés. Elles ont conduit ce pays à modifier son système de limitation de vitesse.

Il faut rappeler bien sûr que la limitation de vitesse a un impact positif non seulement sur la pollution mais aussi sur la consommation de carburant et sur la sécurité.

II. LES ASPECTS BUDGETAIRES

Les crédits de l'Etat concernent essentiellement le financement des réseaux de surveillance de la pollution de l'air et l'Agence pour la qualité de l'air. On notera d'emblée que ces crédits évoluent de façon peu favorable pour 1988.

1) Les réseaux de surveillance de la pollution de l'air

Ces réseaux sont gérés par des structures regroupant l'Etat, les collectivités territoriales, les industriels et les groupements de protection de l'environnement intéressés.

Les buts actuellement poursuivis sont les suivants :

- la mise en place de tels réseaux dans les grandes agglomérations qui en sont encore dépourvus;
- l'extension de l'implantation de ces réseaux par la mise en place de stations de mesure en zone rurale;
- l'élargissement de la gamme des polluants mesurés;
- la modernisation des réseaux et notamment des systèmes d'acquisition et de stockage des données;
- le développement de l'information.

Les moyens budgétaires engagés par l'Etat dans ce domaine s'élevaient à 9,44 MF en 1987 et devraient être ramenés à 9,10 MF en 1988.

2) L'Agence pour la qualité de l'air (A.Q.A.)

L'Agence pour la qualité de l'air, établissement public de l'Etat, a pour mission principale de promouvoir le développement de techniques de prévention de la pollution de l'air.

En 1986-1987, son activité s'est répartie entre trois types d'actions :

- Développement, démonstration des techniques de prévention (60 % des crédits d'intervention);
- Renforcement de la surveillance de la qualité de l'air (30 % des crédits);
- Développement d'actions, d'information et de formation (10 % des crédits).

Ses moyens de fonctionnement qui s'élevaient à 8,459 MF en 1987 ont été reconduits en francs constants pour 1988.

Mais l'Agence assure également depuis 1985 la gestion technique et financière de la **taxe parafiscale sur la pollution atmosphérique**. Elle prélève pour ce faire 3 % du produit de la taxe soit 1,4 MF en 1986 et 2,58 MF en 1987 (chiffre provisoire).

Cette taxe parafiscale a été créée par le décret n° 85-582 du 7 juin 1985 dans le but d'inciter à la désulfuration des grandes installations sources de pollution acide. Ce dispositif constitue une sorte de **mutualisation du principe « pollueur-payeur »**, très largement reconnu au niveau international, selon lequel les coûts de dépollution doivent être pris en compte dans les coûts de production, et non pas laissés à la charge de la collectivité. Dans le cas particulier évoqué, une partie du coût de la désulfuration est supportée par l'ensemble des pollueurs, de manière à ce que l'effort demandé à ceux qui investissent soit assez largement réparti.

La taxe est due par les principaux (environ 400) émetteurs d'oxydes de soufre (centrales thermiques, grandes chaudières industrielles ou du secteur tertiaire, raffineries...); son montant est de 130 francs par tonne d'oxydes de soufre émise. Son produit est principalement destiné à aider les investissements de désulfuration réalisés sur les installations assujetties à la taxe. 10 % des recettes peuvent aussi être utilisés à la mise au point de techniques de désulfuration. L'Agence pour la qualité de l'air prélève, comme il a été dit enfin, 3 % des recettes pour assurer la gestion du dispositif.

**Evolution des produits de la taxe parafiscale sur la pollution atmosphérique
(en millions de francs)**

| | 1986 | 1987 | 1988 |
|--|------|------|------|
| Prévision (Etat E du projet de loi de finances) | 70 | 108 | 95 |
| Réalisation | 46,8 | 86* | nd |

* provisoire

D. LA VALORISATION ET L'ELIMINATION DES DECHETS

I. LES ENJEUX PRINCIPAUX

Dans le domaine des déchets, le Ministère de l'Environnement prend en compte trois enjeux principaux.

- S'agissant des risques pour l'environnement, le ministère insiste particulièrement sur l'importance du suivi de la qualité des sols, de la lutte contre les dépôts sauvages, du suivi des décharges de déchets toxiques après leur fermeture, de la connaissance des déchets et du contrôle des flux, de la constitution d'un réseau convenablement réparti sur le territoire national d'élimination des déchets toxiques et particulièrement des P.C.B.

- s'agissant des P.C.B. (pyralène), les appareils (transformateurs et condensateurs), les huiles minérales, les terres et les matériaux contaminés sont traités actuellement par incinération dans un centre unique situé dans l'Ain, dont l'extension est envisagée.

- la propreté et la sauvegarde des paysages : dans ce domaine, l'action du ministère vise principalement la fermeture des décharges sauvages et des dépotoirs municipaux et la réhabilitation des sites notamment à la périphérie des villes.

- la valorisation des déchets : la valorisation des déchets en France est actuellement en difficulté sous les effets combinés de la baisse des cours des matières premières, de l'énergie et du dollar.

Or, un déchet qui n'est plus valorisé doit être collecté en vue de son élimination, ce qui coûte nécessairement de l'argent.

Il est donc plus avantageux pour le ou les responsables de l'élimination d'aider la valorisation de ce déchet tant que l'aide apportée est inférieure au coût de la collecte et de l'élimination.

La première responsabilité de l'Etat porte sur la connaissance du gisement et la destination des déchets valorisables. Pour ce faire, l'Agence nationale pour la récupération et l'élimination des déchets (A.N.R.E.D.) a pour mission de développer un observatoire de ces produits en liaison avec les professions concernées et les collectivités locales. Cet observatoire suivra les cours des matériaux neufs et récupérés, les quantités de déchets produits par région et l'évolution des taux de récupération, les coûts de collecte et d'élimination en cas de valorisation défaillante.

L'Etat entend proposer aux professions des emballages de liquides alimentaires et des vieux papiers la conclusion de nouveaux contrats en vue de la stabilisation ou mieux du développement de la valorisation. Il y associera les collectivités locales leur proposant de soutenir la valorisation tant que ce soutien ne coûte pas plus cher que l'élimination, à l'égal de ce qui se pratique déjà dans des pays comme l'Allemagne ou les Pays-Bas.

II. LES MOYENS DE L'A.N.R.E.D.

L'Agence nationale pour la récupération et l'élimination des déchets (A.N.R.E.D.) voit ses moyens diminuer considérablement en 1988.

La subvention inscrite au budget de l'Environnement s'élève à 19,2 MF en diminution de 11,5 % par rapport à 1987, exercice au cours duquel cette subvention avait été reconduite en francs courants par rapport à 1986.

De surcroît, la subvention d'investissement devrait être limitée, pour 1988, à 10,02 MF en autorisations de programme. Cette évolution s'inscrit dans un contexte sans ambiguïté puisque le budget de l'Industrie comporte des réductions de crédits encore plus drastiques : la subvention à l'A.N.R.E.D. passe ainsi de 3,3 MF en 1987 à 1,7 MF.

Il s'agit, en réalité, d'un plan d'ensemble tendant à diminuer rigoureusement la charge budgétaire que représente l'A.N.R.E.D. Un plan d'entreprise a été établi comportant, d'une part l'identification des missions d'intérêt général qui doit continuer à être exercée par l'Agence pour le compte de l'Etat et, d'autre part, des activités de service commercial telles que les prestations, les études ou l'assistance technique.

Votre rapporteur estime que cette évolution est inquiétante au moment précis où la conjoncture économique apparaît peu favorable comme il a été dit à la valorisation des déchets et pose donc avec acuité le problème de l'élimination.

On observera toutefois que l'A.N.R.E.D. bénéficie, mais dans un secteur particulier, de moyens d'intervention supplémentaire en provenance de la **taxe parafiscale sur les huiles de base** créée par le décret n° 86-549 du 14 mars 1986.

Cette taxe est perçue par l'administration des douanes sur les huiles de base, à l'exclusion des huiles régénérées, à l'issue de leur fabrication ou au moment de leur importation. Son produit est affecté à des aides à la collecte, au traitement et à l'élimination des huiles usagées ainsi qu'à des actions collectives d'information et d'assistance destinées aux producteurs et détenteurs d'huiles usagées, par un Comité de gestion dont l'A.N.R.E.D. assure le secrétariat et exécute les décisions. Le produit qui a été de 56 MF pour la campagne 1986-1987 est évalué à 60 MF par le projet de loi de finances pour 1988 dans son Etat E consacré aux taxes parafiscales dont la perception est autorisée en 1988.

CHAPITRE TROISIEME

LA PROTECTION DE LA NATURE

ET DE LA QUALITE DE LA VIE

Votre rapporteur abordera sous le même chapitre les crédits de la protection de la nature et ceux de la qualité de la vie : le fonds d'intervention pour la qualité de la vie vient en effet dans de nombreux domaines abonder les moyens prévus en faveur de la protection de la nature.

A. LA PROTECTION DE LA NATURE

Les actions en faveur de la protection de la nature s'élèvent dans le budget 1988 à 237,7 millions de francs en dépenses ordinaires et crédits de paiement et à 113,6 millions de francs en autorisations de programme.

I - LES ESPACES PROTEGES

En dépit de la spécificité des trois catégories d'espaces protégés que constituent les **6 parcs nationaux**, les **24 parcs naturels régionaux** et les **87 réserves naturelles**, le Ministère de l'Environnement s'efforce de faire prévaloir des orientations et des actions communes à ces territoires dans une perspective d'ensemble de la protection de la nature. Il s'agit notamment de la contribution à un réseau de veille écologique, l'ouverture au grand public, la mise au point et la diffusion de techniques de gestion de milieux naturels fragiles et la constitution d'un réseau des espaces protégés.

1) Les parcs naturels nationaux

Les six parcs nationaux, constitués en application de la loi du 22 juillet 1960, sont des établissements publics nationaux à caractère administratif dont les missions fixées par la loi sont de protéger le patrimoine naturel et culturel, d'accueillir le public et de contribuer au développement économique.

Les six parcs nationaux

| NOM | Année de création | Superficie en ha | Budget 1987 (en millions de francs) | Dont ressources propres (en millions de francs) |
|-----------------------------|-------------------|------------------|-------------------------------------|---|
| Port-Cros | 1963 | 694 | 11 402 | 2 157 |
| Vanoise | 1963 | 52 839 | 13 453 | 2 123 |
| Pyrénées occidentales | 1967 | 45 707 | 14 487 | 1 055 |
| Cévennes | 1970 | 84 409 | 16 824 | 999 |
| Ecrins | 1973 | 91 800 | 17 078 | 905 |
| Mercantour | 1979 | 68 500 | 14 086 | 360 |

Les crédits des parcs nationaux font apparaître une progression relativement satisfaisante pour 1988 qui touche toutefois davantage les crédits de paiement (+ 5,7 %) et les autorisations de programme (+ 8,8 %) que les dépenses ordinaires (+ 2,3 %).

L'évolution des dépenses de fonctionnement traduit la suppression, dont il convient de s'inquiéter, de 5 emplois non budgétaires.

On observera en outre que le Parlement avait lors de la discussion du budget de 1987 obtenu une majoration des crédits des parcs nationaux. Mais celle-ci a été partiellement annulée en cours d'année par la voie réglementaire.

Evolution des crédits des parcs nationaux

| | Subventions de fonctionnement (D.O.) (en millions de francs) | Subventions d'équipement (C.P.) | Total (D.O. + C.P.) |
|---|--|---------------------------------|---------------------|
| (1) Projet de loi initial pour 1987 | 68 589,9 | 17 500,0 | 86 089,9 |
| (2) Abondement en cours de discussion | + 3 000,0 | - | + 3 000,0 |
| (3) = (1) + (2) budget voté 1987 | 71 589,9 | 17 500,00 | 89 089,9 |
| (4) annulation 30/7/87 | - 1 390,0 | - 200,0 | - 1 590,0 |
| (5) = (3) - (4) Disponible 1987 | 70 199,9 | 17 300,0 | 87 499,9 |
| (6) Projet de loi de finances pour 1988 | 73 214,9 | 18 500,0 | 91 714,9 |

Notons que l'essentiel de la progression constatée pour 1988 est imputable à la mise en place du nouveau parc national de La Guadeloupe

pour lequel une mesure nouvelle de 1,625 millions de francs est ouverte en dépenses ordinaires ainsi que des autorisations de programme à hauteur de 1,5 million de francs.

Ces mesures nouvelles doivent permettre :

- en matière de fonctionnement :

- la mise en place de l'ensemble de l'équipe de direction du parc (10 personnes);

- le démarrage par le parc de ses missions notamment en ce qui concerne la connaissance et la gestion des milieux naturels, l'accueil et le développement économique dans la zone périphérique du parc.

- en matière d'investissement :

- l'ouverture ou la remise en état de pistes de découverte, la création d'un refuge et la restauration d'un centre, l'ouverture d'un centre d'accueil;

- l'installation du siège de l'établissement.

En outre, les **zones périphériques** des parcs nationaux font traditionnellement l'objet en cours d'année de transfert de crédits (5,46 MF en 1987) provenant du fonds intervention pour la qualité de la vie et affecté à des actions « d'accompagnement économiques » inscrites dans les courants de plan Etat-régions.

2) Les parcs naturels régionaux et les réserves naturelles

- les **24 parcs naturels régionaux** sont à l'exception d'une association et d'une fondation, des syndicats de collectivités territoriales auxquels l'Etat accorde un « label » et des financements qui, actuellement inscrits aux contrats de plan Etat-régions, représentent globalement 12 % de leur budget.

Ces crédits qui s'inscrivent au chapitre 44-10, article 40 (subventions aux parcs naturels régionaux) et au chapitre 67-20, article 60 (protection de la nature) s'élèvent respectivement à 8,586 MF et 7,243 MF pour 1988, soit une stricte reconduction des crédits de 1987.

Cependant, cette somme globale de 15,829 MF devrait être complétée par une contribution de fonds d'intervention pour la qualité de la vie comme en témoigne les exercices précédents :

Crédits en faveur des parcs naturels régionaux (1) (en millions de francs)

| Années | Total des crédits | dont F.I.Q.V. |
|--------|-------------------|---------------|
| 1984 | 23,687 | 6,540 |
| 1985 | 24,520 | 7,152 |
| 1986 | 25,364 | 9,611 |
| 1987 | 24,964 | 9,611 |

(1) après régulation

● les 90 réserves naturelles constituées en application de la loi du 10 juillet 1976 sur la protection de la nature sont gérées pour le compte de l'Etat par des organismes de statuts divers dont la mission est de protéger et de gérer le milieu naturel.

L'évolution des crédits prévus pour 1988 devrait être la suivante :

Crédits en faveur des réserves naturelles (en millions de francs)

| | 1987 | 1988 | 1988/1987 en % |
|----------------------|------|-------|-------------------|
| Fonctionnement | 9,75 | 10,03 | + 2,9 % |
| Equipement | 2,74 | 3,75 | + 36,9 % |

Trois réserves ont été récemment créées par décret du 9 juillet 1987, deux dans le Pas-de-Calais (Platier d'Oye et baie de la Canche) et une en Corse (îles de Finocchiarola).

Sur la base de ces 90 réserves, la subvention de l'Etat s'élève à une moyenne de 153 000 F par réserve. (1)

3) Le conservatoire du littoral et des rivages lacustres

Depuis sa création le 10 juillet 1975 le conservatoire a effectué l'acquisition de 29 300 hectares sur 234 sites, soit 8 % du linéaire côtier sur une profondeur de 500 mètres en moyenne.

(1) Voir les majorations de crédits adoptés par l'Assemblée nationale en seconde délibération.

Tableau des acquisitions du conservatoire du littoral

| | Superficie | Actes |
|---------------------|---------------|--------------|
| 1976 | 195 | 1 |
| 1977 | 1 654 | 15 |
| 1978 | 1 939 | 24 |
| 1979 | 2 593 | 41 |
| 1980 | 7 568 | 116 |
| 1981 | 3 243 | 86 |
| 1982 | 5 380 | 138 |
| 1983 | 1 267 | 89 |
| 1984 | 2 152 | 89 |
| 1985 | 983 | 118 |
| 1986 | 1 317 | 90 |
| 1987 réalisé | 826 | 79 |
| 1987 en cours | 665 | 103 |
| TOTAL | 29 977 | 1 409 |

On notera que le 10 juillet 1987 le Conservatoire a reçu en donation 110 hectares de dunes dites « dunes de Keremma » qui s'étendent sur 6 Km de long de l'anse de Goulven à la baie de Kernic sur les communes de Tréfléz et de Plounevez-Lochrist dans le Finistère.

La donation Rousseau qui est ainsi le pendant, quelque dix ans après, de la donation Foncin à Cavalaire (Var), première opération réalisée en 1976 par le Conservatoire, montre bien la notoriété de cette institution auprès du public et la reconnaissance du succès de son action dans le domaine de la protection du littoral.

A l'évidence, il importe que le budget de l'Etat ne se désengage pas pour autant et consacre les moyens nécessaires à la poursuite de la mission du Conservatoire non seulement pour les acquisitions nouvelles mais également pour la mise en état et la protection des terrains entrant dans son patrimoine.

Pour 1988, les crédits du Conservatoire sont reconduits en francs courants pour les dépenses ordinaires (fonctionnement) et les autorisations de programme et sont majorés de 1 millions de francs en crédits de paiement (+ 1,3 %).

Une observation identique à celle déjà formulée pour les parcs nationaux peut être avancée s'agissant des annulations en cours d'année d'une partie des crédits supplémentaires obtenus lors de la discussion du projet de loi de finances pour 1987.

Evolution des crédits du conservatoire du littoral (en milliers de francs)

| | Subventions de fonctionnement (D.O.) | Subventions d'équipement (C.P.) | Total D.O. + C.P. |
|---|---|---------------------------------------|----------------------|
| (1) Projet de loi initial pour 1987 | 8 646,8 | 70 000,0 | 78 646,8 |
| (2) Abondement en cours de discussion | - | + 6 000,0 | + 6 000,0 |
| (3) = (1)+(2) Budget voté pour 1987 | 8 646,8 | 76 000,0 | 84 646,8 |
| (4) Annulation 30/787 | - 300,0 | - 660,0 | - 960,0 |
| (5) = (3)-(4) Disponibles 1987 | 8 346,0 | 75 340,0 | 83 686,8 |
| (6) Projet de loi initial pour 1988 | 8 646,8 | 77 000,0 | 85 646,8 |

II - LA PROTECTION DE LA FAUNE ET DE LA FLORE

S'agissant de la protection de la faune et de la flore, le Ministre de l'Environnement mène :

- une politique d'inventaire permettant de connaître l'état et la répartition de certaines populations animales tels les rapaces nicheurs ou l'ours des Pyrénées (1) ;

- une politique de réglementation qui prend en compte particulièrement la protection du patrimoine fauni-floristique des départements d'Outre-Mer.

- une politique de gestion ou de réintroduction pour certaines espèces.

Ainsi, des actions de soutien ont été menées en faveur de l'ours des Pyrénées ou des grands rapaces menacés et des actions de réintroduction ont été entreprises en faveur d'espèces jadis représentées en France tels le lynx dans les Vosges et le cerf de Corse.

(1) Voir annexe du rapport

Dans le domaine de la **préservation des milieux naturels aquatiques et de la mise en valeur des ressources piscicoles et halieutiques**, les actions du Ministère sont notamment fondées sur la loi du 29 juin 1984 relative à la pêche en eau douce et à la gestion des ressources piscicoles.

L'objet visé pour 1988 est notamment d'accélérer l'élaboration des schémas départementaux de vocation des milieux aquatiques, la mise en place des plans de gestion piscicole et la conduite de programmes d'amélioration et de mise en oeuvre des milieux aquatiques.

Une mesure nouvelle de 0,1 million de francs est prévue à cet effet.

B. LA QUALITE DE LA VIE

Les actions en faveur de la qualité de la vie s'élèvent à 152,6 millions de francs en dépenses ordinaires et crédits de paiement (+ 20,7 %) et 100,1 millions de francs en autorisations de programme (+ 1,5 %). Cette action est marquée par l'importance du fonds d'intervention pour la qualité de la vie.

I. LE FONDS D'INTERVENTION POUR LA QUALITE DE LA VIE

Ce fonds doté de 120 millions de francs en crédits de paiement (+ 27 % par rapport 1987) et de 90 millions de francs en autorisations de programme (reconduites à l'identique par rapport à l'exercice précédent) a pour objet de « favoriser les actions expérimentales et innovantes menées par les différents départements ministériels qui tendent à mettre en valeur et à protéger les sites naturels, à lutter contre les pollutions et risques résultant de l'activité des différents agents économiques, à favoriser les actions d'initiation, de formation et d'information des citoyens en matière d'environnement en liaison avec les associations concernées, à améliorer les rythmes de vie dans leur incidence sur l'environnement » (1).

Il incombe ainsi à un comité interministériel de décider l'utilisation d'une partie importante des crédits du budget du Ministère de l'Environnement.

Votre rapporteur souhaite dans ces conditions que ce fonds ait effectivement un effet incitatif sur les autres départements ministériels grâce aux financements complémentaires qu'il peut apporter et ne serve pas -aux dépens d'un budget de l'environnement chichement doté- à boucler des actions qui seraient de toute façon engagées.

(1) décret n° 82-1018 du 2 décembre 1982.

Une part importante des crédits du fonds pour 1988 devrait toutefois être réservée au financement des contrats de plan (54 millions de francs environ sur un total de 90 millions de francs d'autorisations de programme).

En dehors de ces sommes préaffectées en quelque sorte, l'utilisation des crédits du F.I.Q.V. dépend de décisions du comité interministériel de la qualité de la vie qui seront prises au coup par coup pendant l'année.

A titre d'exemple, les actions financées par le F.I.Q.V. peuvent être ainsi regroupées en 1987 (réunion du 25 mars 1987) :

| En millions de francs | Montant total de l'opération | Montant F.I.Q.V. | Montant F.I.Q.V. en % du total |
|---|------------------------------|------------------|--------------------------------|
| I. Contrat de plan Etat-régions | 364,470 | 42,802 | 11,74 % |
| II. Gestion de développement des ressources, sites et espaces naturels | 37,370 | 8,536 | 22,84 % |
| III. Valorisation de la recherche - Information, développement économique ... | 42,700 | 11,950 | 28,0 % |
| IV. Qualité de la vie urbaine | 9,700 | 3,850 | 39,7 % |
| V. Coopération | 15,870 | 1,500 | 9,4 % |
| VI. Divers | 17,850 | 1,500 | 8,4 % |
| TOTAL | 487,960 | 70,138 | 14,4 % |

II - LA LUTTE CONTRE LE BRUIT

L'utilisation des crédits affectés à la lutte contre le bruit se décompose en trois grands domaines correspondant chacun à des moyens financiers particuliers.

● **Les actions générales et la mise en oeuvre de la politique de lutte contre le bruit.**

Ces actions sont financées sur le budget de l'environnement à hauteur de 4,231 millions de francs pour 1988, soit une quasi-reconduction des crédits de 1987 (1)

| En milliers de francs | 1987 | 1988 |
|------------------------|----------------|----------------|
| Titre III (D.O.) | 128,6 | 130,0 |
| Titre IV (D.O.) | 1 190,0 | 1 190,0 |
| Titre V (A.P.) | 1 103,0 | 1 103,0 |
| Titre VI (A.P.) | 1 808,0 | 1 808,0 |
| TOTAL | 4 229,6 | 4 232,0 |

Les crédits sont utilisés pour trois types d'actions :

- formation et information ;
- études générales et réalisations techniques pour la réduction des nuisances sonores ;
- aides aux collectivités locales et diminution des bruits de voisinage.

● **Les actions expérimentales et le développement d'une politique contractuelle avec les collectivités locales**

Les crédits correspondants proviennent en 1987 du fonds d'intervention pour la qualité de la vie à hauteur de 7,15 millions de francs ainsi répartis :

| En millions de francs | Montant total de l'opération | Part F.I.Q.V. |
|---|------------------------------|---------------|
| Collectivités locales : contrats villes-pilotes | 5,3 | 2,65 |
| Opérations boulevard périphérique de Paris | 60,0 | 4,5 |

● **La recherche**

Les crédits consacrés à la recherche dans le domaine de la lutte contre le bruit se sont élevés en 1987 à 4,2 millions de francs :

- Bruits de voisinage : 2,2 millions de francs ;
- Aspect économique de la lutte contre le bruit : 1,7 million de francs ;
- Recherches ponctuelles : 0,5 million de francs.

(1) On observera que la présentation du ministère est contestable car elle additionne des dépenses ordinaires et des autorisations de programme.

CHAPITRE QUATRIEME

LES ACTIONS DE RECHERCHE, D'INFORMATION ET DE COOPERATION

A. L'EFFORT DE RECHERCHE

Les crédits de recherche augmentent globalement en dépenses ordinaires et crédits de paiement de 18 %, mais sont reconduits en francs courants pour ce qui est des autorisations de programme.

Evolution des crédits de recherche

| en millions de francs | 1987 | 1988 | Evolution en % 88/87 |
|------------------------|-------|-------|-------------------------|
| Titre III | 2,80 | 2,95 | + 5,14 % |
| Titre IV | 0,57 | 0,51 | - 10,1 % |
| Titre V | 1,00 | - | - |
| Titre VI | 35,00 | 43,00 | + 22,9 % |
| Total D.O. + C.P. | 39,37 | 46,46 | + 18,0 % |
| A.P. | 40,00 | 40,00 | - |

I - LES PRINCIPAUX PROGRAMMES DE RECHERCHE

En 1987, les principaux programmes de recherche ont mobilisé les crédits suivants (en autorisations de programme) :

| | |
|--|--------|
| 1. Ecologie et gestion du patrimoine naturel | 6,5 MF |
| 2. Hydrologie et gestion de l'eau | 4,0 MF |
| 3. Milieu marin | 2,1 MF |
| 4. Pollution atmosphérique | 4,5 MF |
| 5. Programme DE.FOR.PA (pluies acides) | 2,0 MF |
| 6. Ecotoxicologie et produits chimiques | 2,2 MF |
| 7. Technologies propres | 3 MF |
| 8. Bruits et vibrations | 4,4 MF |
| 9. Sols-Déchets solides | 2,0 MF |
| 10. Prospective et risques | 1,5 MF |
| 11. Science juridique et administrative | 0,6 MF |
| 12. Science sociale et humaine appliquée | 1,8 MF |
| 13. Santé-Environnement | 1,0 MF |
| 14. Information scientifique et technique | 0,5 MF |
| 15. Recherche internationale - Coopération | 1,0 MF |
| 16. Programme interdisciplinaire de recherche et environnement (coopération avec le C.N.R.S.) | 2,6 MF |
| 17. Centre d'étude de documentation et de la recherche | 0,4 MF |
| Total | 40 MF |

Pour 1988, le rattrapage en crédits de paiement devrait permettre de poursuivre les actions engagées précédemment tandis que les autorisations de programme ouvertes à hauteur de 40 millions de francs s'inscrivent dans le cadre des programmes pluriannuels mis en oeuvre.

Tout en émettant des souhaits quant au développement de nouveaux programmes (notamment dans le domaine de la physico-chimie de la troposphère et de la stratosphère, des moteurs diesel ou de la métrologie et instrumentation dans le domaine du bruit), le département ne dissimule pas la difficulté à financer ces recherches nouvelles dans le cadre de l'enveloppe actuelle d'autorisations de programme.

II - LE SORT DE L'I.R.C.H.A.

L'Institut national de Recherche chimique appliquée (I.R.C.H.A.), établissement public à caractère industriel et commercial, emploie 280 personnes et s'autofinance à près de 60 % ce qui est bien le signe de la qualité de ses équipes reconnue d'ailleurs par un audit de l'établissement effectué en 1986.

Le tiers environ de l'activité de l'I.R.C.H.A. relève de l'environnement : l'établissement a développé notamment dans ce domaine une activité de mise au point de tests, de modélisation, de mesures et d'analyses.

Jusqu'en 1984, l'I.R.C.H.A. a été subventionné par le budget du ministère de l'Industrie mais les crédits correspondants ont été supprimés dans le budget de 1985. Depuis l'établissement vit d'expédients : financements provenant de la Caisse nationale de l'Energie ou de l'Institut français du Pétrole, contribution exceptionnelle demandée au budget de l'Environnement sur ses moyens déjà trop modestes.

Selon le Gouvernement (1) «le ministre de l'Industrie procède actuellement à une consultation d'entreprises industrielles pour savoir si elles sont intéressées par cet Institut».

Votre rapporteur émet le souhait que le budget de l'Environnement se voit doté d'un crédit supplémentaire lui permettant de poursuivre une coopération étroite avec l'I.R.C.H.A. dont l'éciaement serait préjudiciable à l'effort public de recherche en général et à la recherche dans le domaine de l'environnement en particulier, notamment en matière d'écotoxicologie qui relève à l'évidence d'une préoccupation de service public.

(1) M. André Rossinot, question orale, séance du 9 octobre 1987, Journal Officiel Débats Sénat p. 3095.

B. L'INFORMATION ET LES ACTIONS DE COOPERATION

Les crédits consacrés à l'information et aux actions de coopération font apparaître une progression nette des dépenses ordinaires mais une diminution substantielle des dépenses en capital.

| D.O. + C.P. en millions de francs | 1987 | 1988 | 88/87 en % |
|--|--------------|--------------|-------------------|
| TITRE III | | | |
| . Information générale du public et des services | 7,35 | 9,35 | + 19,1 % |
| TITRE IV | | | |
| . Organisme poursuivant une action dans le domaine de la protection de la nature et de l'environnement | 0,81 | 0,81 | - |
| . Action de coopération en matière d'environnement | 1,81 | 1,49 | - 17,6 % |
| Total dépenses ordinaires | 10,48 | 11,66 | + 11,3 % |
| TITRE V | | | |
| . Action de coopération internationale | 1,60 | 1,32 | - 17,2 % |
| Total D.O. + C.P. | 12,08 | 12,98 | + 7,5 % |
| Autorisations de programme en millions de francs | 1987 | 1988 | 88/87 en % |
| . Action de coopération internationale | 3,10 | 2,38 | - 23,2 % |
| Total A.P. | 3,10 | 2,38 | - 23,2 % |

On notera, dans un contexte budgétaire marqué de façon générale par un souci de maîtrise de la dépense publique, la progression exceptionnellement élevée des dépenses d'information générale du public et des services (+ 19 %), pour lesquelles une mesure nouvelle de 1,5 million de francs est prévue pour 1988.

Il faut voir probablement dans cette évolution l'une des caractéristiques du ministère de l'Environnement, ministère « éducatif », auquel il importe autant de « faire savoir » que de « faire ».

Tout en comprenant les nécessités d'une sensibilisation du public et des services aux enjeux de la protection de la nature et de la lutte contre les pollutions, votre rapporteur n'en estime pas moins qu'une affectation plus judicieuse de ces crédits aurait été souhaitable compte tenu, notamment, de l'insuffisance des moyens financiers prévus dans de nombreux domaines relevant de la compétence du ministère de l'Environnement.

En revanche, les dépenses en faveur des actions de coopération subissent une forte amputation, qu'il s'agisse des subventions du titre IV ou des dépenses en capital du chapitre 57.50 (action de coopération internationale).

Les crédits inscrits au chapitre 44.10, article 60 (actions de coopération en matière d'environnement) diminuent de 17,6 % du fait d'une mesure nouvelle négative de 320.000 frs correspondant pour l'essentiel, selon le ministère, à la suppression de l'Agence Coopération et Aménagement qui, comme son nom ne l'indique pas, est une association de la loi de 1901. Dotée d'un budget de l'ordre de 10 millions de francs dont la subvention du ministère de l'Environnement ne représente que 5 %, cette association, selon le ministère, « n'a pas fait la preuve de son efficacité ».

Quant aux interventions dans les programmes internationaux relatifs aux domaines de compétence du département de l'environnement, elles diminuent de 17 % en crédits de paiement et de 23 % en autorisations de programme.

En 1987, ces crédits avaient été utilisés notamment pour financer les actions suivantes :

- . projet éducatif au Mali relatif à la connaissance et à la préservation des oiseaux,
- . recherche de prospective agro-alimentaire en Méditerranée,
- . collecte et valorisation des déchets ménagers à Lougat (Sénégal),
- . identification de projet de développement et d'environnement en Argentine,
- . constitution de trois dossiers d'information sur les projets labellisés « Année Européenne de l'Environnement ».

MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Au cours d'une seconde délibération sur l'ensemble du projet de loi de finances pour 1988, l'Assemblée Nationale a adopté deux amendements majorant les crédits des réserves naturelles :

. de 1 million de francs en dépenses ordinaires (chapitre 34.20, protection de la nature et de l'environnement – Dépenses spécifiques de fonctionnement et d'entretien),

. de 1,5 million de francs tant en crédits de paiement qu'en autorisations de programme (chapitre 57.20, protection de la nature et de l'environnement – Etudes, acquisitions et travaux d'équipement).

Suite à ces majorations, les crédits des réserves naturelles devraient atteindre pour 1988 les montants suivants :

| en francs | Projet de loi de finances pour 1988 | Evolution par rapport à 1987 en % |
|---|-------------------------------------|-----------------------------------|
| Fonctionnement | | |
| Chapitre 34.20 | 7 532 140 | + 20,5 % |
| Chapitre 44.10 | 3 500 000 | - |
| Investissement | | |
| Chapitre 57.20 | 2 050 000 | + 272,7 % |
| Chapitre 67.20 | 3 200 000 | + 46,1 % |
| Total D.O. + C.P | 16 282 140 | + 30,4 % |
| Autorisations de programme | | |
| Chapitre 57.20 | 2 050 000 | + 272,7 % |
| Chapitre 67.20 | 2 519 000 | - |
| Total A.P. | 4 569 000 | + 48,9 % |

Votre rapporteur se félicite de l'évolution très favorable qu'enregistrent les crédits des réserves naturelles suite aux majorations de crédits décidées par l'Assemblée nationale et renouvelle son observation tendant à ce que les actions dont le Parlement a souhaité abonder les crédits soient préservées de toute annulation en cours d'année.

A N N E X E
Sondage sur les études commandées
par le ministère de l'Environnement
à des organismes privés
et sur les subventions accordées aux associations
régies par la loi de 1901

I - LES ETUDES COMMANDEES

Dans le cadre de sa tâche de contrôle de l'utilisation des crédits du ministère, votre rapporteur a désiré obtenir communication de la liste « des organismes à caractère privé ayant effectué, au cours de l'année 1986 et de l'année 1987 (prévision) pour le compte du ministère de l'Environnement, des études de quelque nature que ce soit ».

La liste fournie pour 1986 comporte 68 études (1) dont la dépense est imputée sur les articles :

- 34-12 : (Prévention des pollutions. Dépenses spécifiques de fonctionnement et entretien)

- 34-50 : (Etudes générales)

- 57-12 : (Prévention des pollutions. Gestion des milieux naturels et évaluation de l'environnement. Etudes, statistiques, acquisitions et travaux d'équipement)

- 57-50 : (Etudes générales et actions de coopération internationale)

Rappelons qu'en 1985, 41 études avaient été commandées à des organismes de même caractère.

C'est d'ailleurs dans cette liste pour 1985, publiée en annexe à la loi de finances pour 1987, que votre rapporteur a procédé par sondage en demandant communication de quatre études :

1.« Mission d'évaluation sur les motivations réelles des agriculteurs concernant le bocage » (Association régionale biomasse Normandie - 122.000 F);

2.« Etude sur la répartition de l'ours en Ariège » (Société de protection de la nature - 25.000 F) (2);

(1) La réponse fournie par le ministère est d'ailleurs d'une grande confusion puisqu'après avoir indiqué dans un premier temps « pour l'année 1986, il n'est pas procédé à un recensement », le département communique une liste de 68 études.

(2) Le problème de la préservation des ours pyrénéens a d'ailleurs fait l'objet d'une question écrite de M. Pierre-Christian Taittinger (J.O. Débats Sénat du 10 septembre 1987, page 1434).

3.« Etude sur le ruissellement et l'érosion en Alsace » (Association pour la valorisation des ressources et des initiatives locales - 100.000 F);

4.« Identification et analyse des aménagements sylvo-pastoraux en zone méditerranéenne française » (Institut des aménagements régionaux et de l'environnement - I.A.R.E. 121.000 F).

Les documents communiqués à votre rapporteur ne correspondent pas toujours exactement aux libellés des études figurant dans la liste précitée.

● Ainsi, en réponse à la demande de communication de la mission d'évaluation sur les motivations réelles des agriculteurs concernant le bocage commandée à l'Association régionale biomasse Normandie, sont adressés à votre rapporteur deux documents :

- le premier (69 pages) intitulé « le bocage, la haie, le bois » constitue, semble-t-il, les actes publiés en septembre 1986 des journées interrégionales tenues sur ce thème les 19 et 20 novembre 1985 et organisées à l'initiative de l'Association précitée, conjointement avec le lycée d'enseignement professionnel agricole de Saint-Hilaire du Harcouët, l'Institut pour le développement forestier, le bureau commun du machinisme et de l'équipement agricoles, la Chambre départementale d'agriculture de la Manche, le parc naturel régional Normandie-Maine et la délégation régionale à l'architecture et à l'environnement de Basse-Normandie.

Cette manifestation, précise une notule en fin de document, « a pu se dérouler grâce au financement de l'Association culturelle de l'Avranchin et du Mortainais, du parc naturel régional Normandie- Maine, de l'Agence française pour la maîtrise de l'énergie et grâce à une participation conjointe de l'Agriculture et de l'Environnement dans le cadre d'un protocole d'accord « Agriculture-Environnement ».

C'est donc, semble-t-il, cette participation (120.000 F) du ministère de l'Environnement au financement de ces journées qui, transitant par l'Association régionale biomasse Normandie, figure dans la liste des études commandées par ledit ministère.

- le second document (83 pages) intitulé « La haie, entretenir, exploiter, replanter » publié également en septembre 1986, résulte également des journées interrégionales précitées et plus particulièrement de la journée de démonstration de matériel organisée à cette occasion.

● En réponse à la demande portant sur « l'étude sur le ruissellement et l'érosion en Alsace » (réalisée par l'Association pour la valorisation des ressources et initiatives locales pour la somme de 100.000 F), votre rapporteur a reçu un document de 40 pages publié en juin 1987 et intitulé « étude des problèmes d'érosion dans le vignoble alsacien ».

● De même, en réponse à la demande de l'étude sur « l'identification et analyse des aménagements sylvo-pastoraux en zone méditerranéenne française » (réalisée par l'Institut des aménagements régionaux et de l'environnement pour la somme de 121.000 F), il a été communiqué un document de 20 pages enrichi d'une abondante bibliographie (8 pages) consacrée à « l'état des connaissances sur les écosystèmes boisés paturés en zone méditerranéenne française » publiée en août 1987 !

Certes, ces documents sont d'une actualité et d'un intérêt certains, bien que parfois coûteux, mais ils ne correspondent pas aux études recensées par le département ministériel et leur communication fait douter de la parfaite adéquation de l'archivage des études commandées par ledit département.

● Le seul document communiqué à votre rapporteur correspond précisément à sa demande est « l'étude sur la répartition de l'ours en Ariège » (réalisée par la SPN Midi-Pyrénées pour la somme de 25.000 F). Ce document fort intéressant, comportant 24 pages, 6 relevés topographiques, une annexe de témoignages et une photographie originale représentant des « poils d'ours trouvés lors de la prospection du 12 novembre dans le massif de la Callabasse », confirme sans ambiguïté la présence ursine dans les quatre secteurs géographiques objet de l'enquête (1).

II - LES ASSOCIATIONS SUBVENTIONNEES

En matière d'associations ayant reçu des subventions du ministère de l'Environnement, les réponses apportées à votre rapporteur font apparaître pour 1986 182 rubriques, ce qui ne signifie pas que 182 associations différentes ont été subventionnées. On observe en effet qu'une même association peut recevoir plusieurs subventions imputées sur un ou plusieurs chapitres budgétaires.

En 1986, ces subventions ont été ainsi imputées sur les chapitres suivants (2) :

- **Chapitre 44-10** : « Protection de la nature et de l'environnement - subventions »

. article 10 : « Qualité de l'environnement - Développement de la participation à la protection de la nature et de l'environnement »

(1) En témoigne notamment, page 8 du document, un tableau récapitulant les témoignages concernant la présence de l'ours en Ariège de juin 1985 à décembre 1986 : quatre traces, une griffade, un dégât (une brebis tuée), deux ours vus et une crotte.

(2) Il s'agit en toute cohérence des intitulés figurant dans le bleu 1986.

- . article 20 : « Protection de la nature »
- . article 32 : « Organismes poursuivant une action dans le domaine de la protection de la nature et de l'environnement »
- . article 40 : « Parcs naturels régionaux »
- . article 50 : « Qualité de l'environnement - Formation, sensibilisation et innovation »
- . article 90 : « Prévention des pollutions et gestion des milieux naturels - autres subventions »
- Chapitre 44-57 : « Recherche scientifique et technique - Subvention de fonctionnement ».
- Chapitre 67-57 : « Fonds de la recherche scientifique et technique - Subvention d'équipement ».

Pour mémoire, le nombre de rubriques s'établit à 150 pour la partie connue de 1987 (jusqu'au mois d'août environ).

La confrontation de la liste des études commandées à des organismes privés et celle des associations régies par la loi de 1901 ayant reçu une subvention fait apparaître le caractère aléatoire de la distinction entre les deux rubriques qui doivent faire l'objet pourtant de deux annexes différentes à la loi de finances.

S'agissant du ministère de l'environnement, on trouve par exemple dans la liste des associations subventionnées en 1986, des rubriques telles que :

- Atelier vert de Fontainebleau (155.000 F) « Réalisation d'un diagnostic « marquetique » chez les associations de protection de la nature en vue d'une amélioration de leur autofinancement ».
- Agoramétrie (50.000 F) « Etudes sur les structures de l'opinion. Sensibilité des Français aux problèmes de l'environnement ».

Ces rubriques sembleraient davantage à leur place dans la liste des études commandées par le ministère avec une imputation correcte sur les chapitres budgétaires consacrés précisément aux études commandées par l'administration (notamment les chapitres 34-50, 57-12 et 57-50).

Enfin, il semblerait souhaitable que grâce à l'informatique, chaque département ministériel, à commencer par l'Environnement, sachant dans ce domaine l'importance des associations pour relayer l'action des pouvoirs publics, soit à même de tenir à jour un fichier des associations faisant apparaître des informations aussi élémentaires que le nombre total d'associations recevant des fonds publics et la somme totale des fonds reçus par chacune d'elles, quel que soit le chapitre d'imputation au sein de la nomenclature budgétaire.

Au cours de sa réunion du mercredi 21 octobre 1987 la commission des finances a décidé de proposer au Sénat l'adoption du budget de l'Équipement, du Logement, de l'Aménagement du territoire et des Transports, V. Environnement.