

SÉNAT

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1989 - 1990

Annexe au procès-verbal de la séance du 21 novembre 1989.

AVIS

PRÉSENTÉ

au nom de la commission des Affaires culturelles (1) sur le projet de loi de finances pour 1990 CONSIDÉRÉ COMME ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE AUX TERMES DE L'ARTICLE 49, ALINÉA 3, DE LA CONSTITUTION,

TOME III

ENVIRONNEMENT

Par M. Hubert MARTIN,

Sénateur.

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

Voir les numéros :

Assemblée nationale (5^e législ.) : 895 et annexes, 920 (annexe n° 31), 925 (tome XIV) et T.A 181.

Sénat : 58 et 59 (annexe 1735) (1989-1990).

Lois de finances. ³ Environnement.

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	3
I. LES CREDITS DE L'ENVIRONNEMENT EN 1990	5
II. UNE PRIORITE DU GOUVERNEMENT : LA RESTAURATION DU RÔLE DE LA FRANCE DANS LES NEGOCIATIONS COMMUNAUTAIRES ET INTERNATIONALES	9
III. UN SECTEUR INJUSTEMENT SACRIFIE : LA LUTTE CONTRE LE BRUIT	15
A. LES EFFETS ET LE COÛT SOCIAL DU BRUIT	17
B. LE BILAN DE LA LUTTE CONTRE LES NUISANCES SONORES	21
C. LES DOSSIERS PRIORITAIRES	29
1. Remédier à la complexité du "droit du bruit"	29
2. Relancer rapidement le programme de résorption des "points noirs"	32
3. Développer la politique contractuelle	35
CONCLUSION	36
EXAMEN EN COMMISSION	37

Mesdames, Messieurs,

o Les crédits consacrés à l'environnement enregistrent dans le projet de loi de finances pour 1990 une évolution incontestablement meilleure que dans le projet de budget pour 1989 : ils augmentent de 14,6% - de 9% à structures constantes (1) - alors qu'avant d'être abondés lors de la discussion budgétaire, ils baissaient, l'année dernière, de 7% (de 5% en ajoutant les crédits du Secrétariat d'Etat aux risques majeurs).

Ils ont en outre bénéficié, lors de la discussion du projet de loi de finances à l'Assemblée nationale, d'une rallonge de 87,5 millions de francs (qui sera affectée à la modernisation des structures territoriales de l'environnement pour 30 millions de francs, à la création d'un pôle d'expertise technique appliqué aux problèmes d'écologie pour 20 millions de francs, à l'institut national de la recherche chimique appliquée -IRCHA- pour 15 millions de francs, enfin aux associations, à l'agence pour la qualité de l'air, à la mise en place d'un dispositif d'observation de la Loire, aux actions de dépollution, à la politique de lutte contre les nuisances, aux réserves naturelles, au conservatoire du littoral et au fonctionnement de l'Agence nationale pour la récupération et l'élimination des déchets pour 22,5 millions de francs).

Cette évolution, somme toute positive, appelle cependant deux observations :

- les dépenses en faveur de notre environnement, continueront en 1990 à représenter une infime partie du budget de l'Etat (0,06% contre 0,05% il est vrai en 1989, mais aussi contre 0,08% en 1981) ;

- le recours répété aux annulations de crédits en cours d'exercice porte atteinte à la crédibilité de la politique menée (elles représentent 2% du budget voté pour 1989 et elles ont, une fois encore, porté sur les chapitres qui avaient été augmentés à la demande du Parlement).

(1) Le remaniement ministériel du 29 mars dernier a étendu les compétences du Secrétariat d'Etat à l'Environnement à la prévention des risques technologiques et naturels majeurs.

o L'augmentation du budget de l'environnement pour 1990, tout comme son très faible poids dans l'effort national, doivent être replacés dans le contexte actuel.

Les menaces qui pèsent sur notre planète ont entraîné, en 1989, l'entrée en force de l'écologie dans la vie politique (succès des "Verts" aux élections municipales, puis, et pas seulement en France, aux élections européennes, contestation du gouvernement néerlandais de M. Ruud Lubbers) et une véritable prise de conscience internationale des problèmes d'environnement.

Dans ce contexte, le secrétariat d'Etat chargé de l'Environnement et de la prévention des risques technologiques et naturels majeurs a reçu **"mission de restaurer la réputation de la France et de définir une politique internationale offensive de l'environnement (1)**. Deux millions de francs ont d'ailleurs été attribués, cette année, sur les crédits du fonds d'intervention pour la qualité de la vie, au soutien des initiatives internationales de la France (conférences de La Haye et de Wellington, Sommet des Sept, préparation de la présidence française des Communautés européennes) et 600.000 francs sont encore prévus, l'année prochaine, hors FIQV, en faveur de "la valorisation internationale de la politique française de l'environnement."

Tout bon citoyen ne peut que se réjouir d'une telle d'ambition.

Mais il peut avoir la tentation d'établir certaines comparaisons : **ainsi, accorde-t-on, parallèlement, autant d'attention à la qualité de la vie des Français ?**

Non. Et ce qui était vrai les années passées, l'est davantage aujourd'hui : dans un budget initial en progression de 14,6%, l'action "qualité de la vie" voit ses dépenses ordinaires et ses crédits de paiement diminuer de 0,3%.

L'amélioration de la qualité de la vie suppose la mise en oeuvre de politiques de longue haleine, à la fois ingrates et onéreuses et peu médiatiques pour un gouvernement, mais elle constitue, elle aussi, une priorité, votre rapporteur le démontrera plus loin à propos de la lutte contre le bruit.

Certes, il n'y a pas de "Tchernobyl", de "Seveso" ou de "Los Alfaques" du bruit, mais il existe, dans ce domaine, de très graves inégalités et d'innombrables victimes qui assurément méritent plus de sollicitude de la part des pouvoirs publics.

(1) Conférence de presse de M. Brice LALONDE - 11 octobre 1989.

I. LES CREDITS DE L'ENVIRONNEMENT EN 1990

Les actions en faveur de l'environnement et de la prévention des risques technologiques et naturels majeurs bénéficieront en 1990 de **766,4 millions de francs** (290,3 millions de francs en dépenses ordinaires et 476,1 millions de francs en crédits de paiement).

Les autorisations de programme s'établiront à **575 millions de francs (+ 81%)**.

Les priorités arrêtées par le secrétariat d'Etat sont les suivantes :

o l'élimination et le traitement des déchets, avec notamment, à la suite de la communication présentée par M. Brice Lalonde au Conseil des ministres au mois de janvier dernier, la mise en oeuvre d'un programme de résorption des décharges sauvages et des points noirs et l'amélioration du système de traitement des déchets dangereux. Les crédits d'investissement de l'Agence nationale pour la récupération et l'élimination des déchets passeront de 15 à 33 millions de francs (mais les crédits de paiement ne suivront pas la même évolution et la subvention de fonctionnement de l'agence diminuera de 2%).

o le respect des engagements internationaux de la France et l'application des directives communautaires, en particulier dans les domaines :

- de la lutte contre la pollution atmosphérique avec la modernisation des réseaux de mesure et leur extension géographique tant dans les zones urbaines (pollution automobile) que dans les zones rurales (pollutions acide et photo-oxydante impliquées dans le dépérissement des forêts). Cette opération bénéficie de 6,5 millions de francs supplémentaires en autorisations de programme ;

- de la réduction de la teneur des eaux en nitrates (3 millions de francs en autorisations de programme) ;

- de la sécurité des établissements industriels à risques : 3 millions de francs en autorisations de programme sont consacrés à l'extension de la directive "Seveso" à plus de cinq cents installations nouvelles, notamment à celles qui stockent des produits toxiques ou dangereux en dehors des usines de production ou d'utilisation ;

- de la protection des oiseaux migrateurs et de leur habitat en zone humide (3 millions de francs en autorisations de programme et 1,8 million de francs en crédits de paiement).

o la protection de la nature avec :

- la création d'un observatoire scientifique du patrimoine naturel (1 million de francs en autorisations de programme et 1,4 million de francs en dépenses ordinaires) qui doit recueillir les données utiles à la protection de la nature et, sur cette base, proposer des critères de sélection des espèces et des espaces à protéger ;

- l'augmentation des crédits de fonctionnement des parcs nationaux (+ 10%) et de leurs autorisations de programme (+ 24%), mais on doit déplorer une baisse des crédits de paiement de 9,8% ;

- la création de trois parcs régionaux (0,8 million de francs en autorisations de programme et un million de francs en dépenses ordinaires) : la Brenne, les marais de Carentan et le Limousin ;

- l'extension du réseau des réserves naturelles (1 million de francs en autorisations de programme et 500.000 francs en dépenses ordinaires) ;

- la mise en place de deux conservatoires botaniques (1 million de francs en dépenses ordinaires) ;

- la poursuite de la politique des contrats de rivière (1 million de francs en autorisations de programme, mais les crédits de paiement baissent de 2%) ;

- la restauration des cours d'eau domaniaux (3 millions de francs en autorisations de programme).

o la recherche dont les crédits augmentent de plus de 13% en autorisations de programme (59,97 millions de francs) et de 7,3% en crédits de paiement (57,122 millions de francs) afin, notamment, de renforcer la capacité d'expertise de la France, autour de quatorze programmes (1) ; par ailleurs, 140.000 francs inscrits à la section commune du budget de l'Équipement et du Logement doivent permettre de recruter des experts consultants de haut niveau pour renforcer le potentiel scientifique du secrétariat d'État.

(1) Evolution du climat et de l'atmosphère, gestion des déchets toxiques, technologies propres et éco-produits, risques pour l'environnement des techniques de génie génétique, connaissance des grands fleuves, dysfonctionnement des espaces marins littoraux, mutation de l'espace rural, acidification de l'atmosphère, bruit et vibrations, écotoxicologie, évolutions à long terme des écosystèmes, qualité des sols, problèmes socio-économiques de l'environnement, soutien à la coopération scientifique internationale en matière d'environnement.

o Il faut mentionner aussi l'augmentation des moyens en personnel des services de l'environnement :

- dix-huit postes supplémentaires sont prévus dans les services d'inspection des installations classées ; seize (sept inspecteurs, quatre techniciens et cinq commis) sont affectés dans les directions régionales de l'industrie et de la recherche, et les deux autres (emplois de vétérinaires-inspecteurs) au sein des directions départementales de l'agriculture et de la forêt ; l'effort de création est cependant moins important que ces deux dernières années où l'augmentation avait porté sur vingt postes ; il doit par ailleurs être toujours rapporté au nombre des installations classées soumises à autorisations (58.000 en 1990, alors que les effectifs de l'inspection seront de 554 personnes) ;

- cinq emplois nouveaux d'inspecteurs des sites et de la nature sont créés dans les délégations régionales à l'architecture et à l'environnement ;

- deux postes de contractuels, l'un en écotoxicologie et l'autre en hydrobiologie, sont créés en administration centrale au profit de la direction de l'eau et de la prévention des pollutions et des risques .

o Enfin, la réintégration des crédits de la délégation aux risques technologiques et naturels majeurs dans le budget de l'environnement, se traduit par l'inscription de 31,75 millions de francs de crédits de paiement (+ 10% par rapport à 1989) et de 8,6 millions de francs en autorisations de programme (+ 30%). Compte tenu de la modicité des dotations auxquelles elle s'applique, cette revalorisation ne peut cependant qu'avoir des effets limités. Elle bénéficie :

- à la poursuite de la cartographie des risques naturels (18,45 millions de francs) : plans d'exposition aux risques, périmètres de risques, et pour les communes moins exposées, études préalables à l'élaboration des plans d'occupation des sols ;

- à l'information du public, en particulier sur les sites exposés (5 millions de francs) ;

- aux études et à la recherche qui font l'objet de deux inscriptions budgétaires, l'une de 2,5 millions de francs en autorisations de programme et de 2,5 millions de francs en crédits de paiement, l'autre de 3,6 millions de francs en autorisations de programme et de 3,8 millions de francs en crédits de paiement. Le

collège de la prévention des risques technologiques créé par un décret du 8 février dernier bénéficie de 2 millions de francs ;

- à l'aide en faveur des collectivités locales qui ont à faire face à des opérations urgentes de protection contre les risques majeurs (2,5 millions de francs en autorisations de programme).

Votre rapporteur tient à souligner, au chapitre de la prévention des risques majeurs, l'intérêt qu'il y aurait à associer les élus au contrôle de la pollution atmosphérique et de la pollution des eaux autour des centrales nucléaires.

II. UNE PRIORITE DU GOUVERNEMENT : LA RESTAURATION DU ROLE DE LA FRANCE DANS LES NEGOCIATIONS COMMUNAUTAIRES ET INTERNATIONALES

Dans un contexte d'internationalisation des problèmes de l'environnement, la France multiplie les initiatives au sein des instances communautaires et internationales.

1. **L'Europe de l'Environnement** a été présentée (1), avec l'union monétaire et l'audiovisuel, comme une des trois priorités de la présidence française des Communautés européennes. La France a pris l'offensive sur des sujets majeurs, comme celui des mouvements de déchets, en demandant que les discussions soient élargies au cadre mondial ; elle a insisté pour que les problèmes d'environnement des pays en voie de développement soient appréhendés dans le cadre de la renégociation des accords de Lomé. A l'intérieur de la Communauté économique européenne, elle a recommandé, pour la mise en oeuvre de la politique de l'environnement, un meilleur équilibre entre les préoccupations des pays du nord et celles des pays du sud. Enfin, elle a oeuvré pour l'intégration de l'environnement dans les politiques communautaires : l'environnement est désormais éligible à l'utilisation des fonds structurels (Fonds européen d'orientation et de garantie agricole, section "orientation" ; Fonds européen de développement régional) et, dans le cadre de la politique agricole commune, des primes peuvent désormais être attribuées aux agriculteurs qui adoptent ou conservent des pratiques respectueuses de la nature et des paysages ;

Sur le plan des institutions, l'objectif prioritaire de la présidence française est la création d'une "agence européenne de l'environnement", proposée par M. Jacques Delors, le 18 janvier dernier, devant le Parlement européen. Votre rapporteur a recueilli sur ce projet, auprès du secrétariat d'Etat à l'environnement, les renseignements suivants :

La commission des Communautés européennes a transmis au Conseil une proposition de règlement le 12 juillet 1989 ; cette proposition a été également transmise au Parlement européen et au Conseil économique et social.

Il n'est pas possible à ce stade de préjuger ce que sera la décision finale du Conseil. Cependant, tous les Etats-membres ont accueilli favorablement le principe de la création de l'agence et sont d'accord pour lui confier une tâche de rassemblement de l'information. Il apparaît que l'agence devra être un organisme relativement léger (30

(1) par le Président de la République, dans une interview accordée à Libération il y a tout juste un an.

à 50 personnes) s'appuyant largement sur les potentialités des Etats-membres : le projet de la Commission prévoit la création simultanée d'un réseau européen constitué par les instituts désignés par les Etats-membres et qui serait coordonné par l'agence. Par ailleurs, il a été considéré à l'unanimité que l'agence devait être un instrument d'ouverture sur une grande Europe, plus large que la Communauté au sens strict, et sans exclure les pays méditerranéens.

Une très large majorité s'est dégagée pour considérer que la rédaction des réglementations communautaires et le contrôle de leur application incombaient à la Commission conformément au traité ; M. Delors lui-même a déclaré qu'il était exclu de confier à l'agence un rôle d'inspection.

Le Conseil aura à préciser ce qu'il entend donner comme mission à l'agence et quels moyens il souhaite la voir mettre en oeuvre. Il devra déterminer en particulier :

- les relations entre l'agence et les centres nationaux, et le rôle que devront jouer les Etats-membres ;

- les fonctions de l'agence : définition des rôles respectifs de l'agence et de la Commission, son indépendance, la préparation et l'élaboration de la politique de l'environnement ;

- les domaines d'activités prioritaires : conservatoire de la nature, substances dangereuses, état des milieux... ;

- le rôle du comité scientifique, élément essentiel de l'indépendance de l'agence ;

- la participation des pays tiers dont les modalités devraient faire l'objet d'une réflexion approfondie.

2. Dans une conférence de presse, M. Brice Lalonde a indiqué, le 11 octobre dernier, que notre pays "n'est plus celui qui freine ou bloque les négociations comme cela a été si souvent le cas auparavant. Bien plus, il est désormais l'un des tout premiers parmi ceux qui proposent, impulsent, animent la politique mondiale en faveur de l'environnement". Votre rapporteur a relevé que la France s'était notamment illustrée dans les domaines suivants :

o La protection de l'atmosphère

*** La France, avec les Pays-Bas et la Norvège, a été à l'initiative du sommet de La Haye (11 mars 1989) à l'issue duquel vingt-quatre pays ont recommandé la création d'une autorité planétaire, dotée de pouvoirs lui permettant de lutter contre les**

dangers qui menacent l'atmosphère, et notamment, le réchauffement de la planète.

Le 8 juin dernier, lors de l'examen par les ministres européens de l'Environnement du projet de résolution sur l'effet de serre, la France, dans une déclaration unilatérale, approuvée par cinq pays (R.F.A., Pays-Bas, Luxembourg, Belgique, Danemark), a souhaité que la Communauté économique européenne s'accorde sur l'objectif minimal de stabiliser les émissions de gaz à effet de serre, notamment celles de gaz carbonique, et que des études précisent rapidement le volume et les moyens de leur réduction.

* Le Gouvernement a, par ailleurs, proposé au printemps dernier au Parlement, qui l'a adopté à l'unanimité, la ratification du protocole de Montréal relatif aux substances qui appauvrissent la couche d'ozone. Un mois après cette ratification, les ministres de l'Industrie et de l'Environnement signaient des conventions avec les industriels français producteurs et consommateurs de ces substances. L'industrie des aérosols s'est engagée à abandonner quasi totalement, d'ici deux ans, la propulsion par les chlorofluorocarbures (CFC) visés. Un logo a été mis à la disposition des industriels pour associer tous les Français à cet effort national. Au terme de ces conventions, la France s'est prononcée pour l'élimination totale des CFC vers la fin de ce siècle.

Cette position a été adoptée par les Communautés européennes et dans la déclaration des parties au protocole de Montréal à la conférence d'Helsinki. Ce protocole serait, d'après des travaux scientifiques, insuffisant, même s'il était appliqué par tous les Etats -ce qui est loin d'être le cas-, pour assurer la conservation de la couche d'ozone stratosphérique. C'est pourquoi le programme des Nations-Unies pour l'environnement a entrepris les travaux préliminaires à sa révision. L'extension de son champ d'application à d'autres substances et des restrictions plus sévères seront vraisemblablement décidées lors de la conférence des parties en juin 1990.

Il est à noter que les travaux de la communauté scientifique française -qui ont notamment contribué à l'élaboration du rapport "ozone trends panel" d'octobre 1988 qui sert de référence scientifique à l'application du protocole de Montréal- ont été recentrés, au début de cette année, sur quatre grandes opérations retenues prioritairement par un programme de recherche CEE/AELE :

- étude de l'ozone polaire en Antarctique et surtout en Arctique : campagnes de mesures aéroportées et au sol, étude des

réactions chimiques de destruction de l'ozone, modélisation des processus de formation du "trou d'ozone";

- étude de l'évolution, à long terme et à l'échelle globale, de la couche d'ozone stratosphérique : participation au réseau mondial de surveillance de cinq stations permanentes d'observation et de stations en cours de réalisation ; validation de ces mesures au sol par des mesures satellitaires, modélisation des évolutions ;

- participation à la mission UARS (Upper Stratospheric Research Satellite), prévue en 1991 par la NASA pour l'étude des processus élémentaires qui régissent l'équilibre de la stratosphère : validation des mesures du satellite UARS par des vols ballon et des mesures de télédétection au sol associées ;

- étude des échanges troposphère-stratosphère qui ont une grande influence sur les répartitions verticales et horizontales de l'ozone à l'échelle du globe, ainsi que sur le bilan radiatif et la dynamique de l'atmosphère : campagnes de mesures au moyen de ballons spéciaux du CNES au-dessus des régions tropicales et équatoriales, modélisation.

Pour compléter ce programme, il est prévu de développer et d'installer en France un système de mesure du rayonnement UV-B au sol et d'effectuer des recherches (ou de suivre les travaux de recherche à l'étranger) sur les impacts sanitaire et écologique d'une diminution de la couche protectrice d'ozone (effets des rayons UV-B).

* Le 31 octobre 1988, enfin, la France a signé à Sofia un protocole international qui gèle les émissions d'oxydes d'azote, responsables, avec les oxydes de soufre, de la pollution acide qui menace les forêts. En outre, elle s'est engagée, avec douze autres pays, à réduire de 30% les émissions d'oxydes d'azote dans les années à venir.

o Le commerce et le traitement des déchets

Après avoir désapprouvé, au cours de l'été 1988, les trafics internationaux de déchets, la France a formellement rappelé sa position, cette année, à la conférence de Dakar, puis à celle de Bâle en 1989 : elle a recommandé que le commerce mondial des déchets soit considéré comme une exception et fasse l'objet d'une réglementation internationale très stricte. Dans cette optique, elle a pris l'initiative de demander une refonte des instruments juridiques communautaires sur les mouvements de déchets. Sans doute convient-il de rappeler qu'au plan national, la loi du 30 décembre 1988, adoptée à l'unanimité, a étendu les prérogatives de l'Etat en matière de gestion des déchets industriels et domestiques.

o La protection de la nature

La France a pris une part active à la protection de la nature à l'échelon international :

* elle s'est prononcée contre la signature de la convention de Wellington sur l'Antarctique.

En 1959, le Traité sur l'Antarctique a affirmé les principes suivants : seules les activités pacifiques sont autorisées au Pôle sud, le continent est dénucléarisé, la recherche scientifique y est libre, une coopération scientifique internationale est instituée dans la région, la faune et la flore sauvage sont protégées et conservées.

Il n'a pas réglementé l'exploitation des ressources minérales en Antarctique, objet aujourd'hui du projet de convention de Wellington.

Lors de la réunion des parties contractantes au Traité qui s'est tenue en octobre dernier à Paris, les Gouvernements australien et français ont proposé, notamment à la suite de la mission confiée au commandant Cousteau, que les actions entreprises pour la conservation de l'Antarctique soient mieux encadrées et gérées grâce à la création d'une "réserve naturelle-terre de science", création à laquelle se sont opposées les délégations de certains pays (Grande-Bretagne, Etats-Unis, Chili, Argentine, Norvège) qui ont manifesté leur volonté de voir aboutir le processus final qui mènerait à l'entrée en vigueur de la convention sur l'exploitation des ressources minérales.

Les parties ont finalement décidé de tenir en 1990 une réunion spéciale consacrée à l'adoption d'un système global de protection de l'environnement de l'Antarctique ; elles ont retenu le principe d'une autre réunion pour explorer toutes les propositions en vue de la mise au point du protocole prévu à l'article 8 de la convention de Wellington qui prône l'adoption d'un régime de responsabilité en matière de dommages causés à l'environnement.

* le conseil des ministres européens, sous sa présidence, a adopté des conclusions sur la conservation des forêts tropicales, afin qu'un meilleur équilibre soit assuré entre l'exploitation de ces forêts et leur développement (ou leur renouvellement). Il a invité la commission des Communautés européennes à veiller à ce que cette priorité soit dûment inscrite dans le cadre de la nouvelle convention ACP/CEE en cours de négociation et par ailleurs demandé qu'une étude soit entreprise sur les possibilités de renforcer la capacité de la Communauté à appuyer les efforts entrepris par les pays concernés.

* à son initiative, une commission d'études a été mise en place en vue de la création d'un parc international du Mont-Blanc. L'Italie et la Suisse sont associées à cette démarche. Votre rapporteur a cependant noté que le projet ne bénéficiait d'aucune transcription budgétaire pour 1990.

* c'est, enfin, sous son impulsion que les représentants d'Afrique francophone se sont réunis à Ouagadougou les 24 et 25 avril dernier et qu'ils ont proposé, afin d'en renforcer la protection internationale, d'inscrire l'éléphant d'Afrique en annexe 1 de la Convention de Washington, ce qui a été fait lors de la septième session de la conférence des parties à cette convention qui s'est déroulée à Lausanne du 9 au 20 octobre dernier. Au-delà de cette protection juridique, l'éléphant d'Afrique devrait bénéficier l'année prochaine de la mise en oeuvre d'un plan de sauvegarde.

Dans ce contexte, et en application de la loi du 10 juillet 1976 et du règlement communautaire du 5 décembre 1982, la France a suspendu, à compter du 5 juin dernier, la délivrance des autorisations d'importation d'ivoire brut ou travaillé. Le conseil des ministres européens des 8 et 9 juin 1989 a adopté à l'unanimité des dispositions analogues.

III. UN SECTEUR INJUSTEMENT SACRIFIE : LA LUTTE CONTRE LE BRUIT

*"Qui frappe l'air, bon Dieu ! de ces lugubres cris ?
Est-ce donc pour veiller qu'on se couche à Paris ?*

*.....
Tout conspire à la fois à troubler mon repos,
Et je me plains ici du moindre de mes maux :
Car à peine les coqs, commençant leur ramage,
Auront de cris aigus frappé le voisinage,
Qu'un affreux serrurier, laborieux Vulcain,
Qu'éveillera bientôt l'ardente soif du gain,
Avec un fer maudit, qu'à grand bruit il apprête,
De cent coups de marteau va me fendre la tête.
J'entends déjà partout les charrettes courir,
Les maçons travailler, les boutiques s'ouvrir :
Tandis que dans les airs mille cloches émues
D'un funèbre concert font retentir les nues ;
Et, se mêlant au bruit de la grêle et des vents,
Pour honorer les morts font mourir les vivants."*

*Boileau "Satire VI" (1660)
"Les embarras de Paris"*

Votre rapporteur a choisi, cette année, d'insister, non pas sur quelque pollution ou catastrophe spectaculaire, mais sur un phénomène somme toute très ordinaire, celui du bruit.

Pour être banales, les nuisances sonores n'en sont pas moins graves lorsqu'on considère le nombre de leurs victimes. Cent trente des huit cents millions d'habitants de l'OCDE étaient en 1986, selon un rapport de cette organisation⁽¹⁾, exposés à des niveaux sonores inacceptables (plus de 65 décibels), et, d'après un sondage⁽²⁾ publié en 1984, le bruit est la nuisance dont se plaignent le plus les Français ; ils sont 56% à le faire (contre 24% pour la pollution de l'air et 18% pour la pollution de l'eau).

Beaucoup le subissent d'abord au travail, dans les usines, les ateliers, les carrières et, avec la mécanisation de l'agriculture, même aux champs. Malgré les progrès offerts par certaines technologies silencieuses, malgré l'automatisation qui éloigne l'homme de la machine, le bruit est le lot commun de tous les secteurs de l'industrie, même si, de l'un à l'autre, il varie fortement. Deux

(1) "Contre le bruit - renforcer les politiques de lutte contre le bruit" 1986.

(2) Sedes - Evaluation des dommages causés à l'Environnement : le cas du bruit, rapport du ministère de l'Environnement. Mai 1984.

millions de personnes seraient exposées en France, sur leur lieu de travail, à des bruits dangereux (supérieurs à 85 décibels), dangereux tant en eux-mêmes que parce qu'en couvrant les signaux sonores du danger ou en réduisant la vigilance, ils constituent une source potentielle d'accidents du travail très importante.

Mais les nuisances sonores les plus envahissantes sont inhérentes à l'évolution socio-économique, à la gigantesque urbanisation qui a accompagné le développement industriel. Il suffit de rappeler qu'au cours de ces vingt-cinq dernières années, le parc automobile a été multiplié par trois, que la mobilité des français a quadruplé et le trafic aérien décuplé. Les transports sont aujourd'hui la source sonore dont les Français souffrent le plus.

Il y a aussi ce qu'il est convenu d'appeler les "bruits de voisinage", ceux des engins de jardinage et de bricolage, ceux des appareils électroménagers, ceux de la télévision et de la chaîne haute-fidélité, et les aboiements des chiens, qui sont autant de causes de récrimination entre voisins, car, au-delà d'un certain seuil, le trouble qu'ils créent excède les inconvénients normaux de la vie en société. Ces bruits-là, comme hélas en témoignent trop de drames révoltants, sont sans doute ceux qui poussent leurs victimes le plus à bout. Sait-on que sept à huit millions de Français habitent un logement exposé à un niveau sonore qui perturbe le sommeil, les conversations, l'écoute de la radio ou de la télévision(1) et que 62% de ceux qui vivent dans des grands ensembles postérieurs au début des années cinquante voient dans la mauvaise insonorisation le premier défaut de leur appartement ? Sait-on aussi que 80% des salles de classe, cantines et garderies que leurs enfants fréquentent ont une très mauvaise acoustique ? Une étude (2) a montré que le niveau sonore moyen enregistré dans les cantines est de 85 décibels, comme celui d'une menuiserie industrielle ou d'une imprimerie. Après trente minutes d'exposition à un tel bruit, il faudrait une heure pour récupérer nerveusement.

Il y a dans la famille de ces bruits de voisinage, une catégorie dont l'expansion devrait tout particulièrement retenir l'attention : les loisirs et les sports (discothèque, 4 x 4, ball trap, motocross, etc.) participent de plus en plus à l'inflation sonore tout autant par eux-mêmes d'ailleurs que par les déplacements qu'entraînent leurs manifestations.

(1) La recherche n° 203 octobre 1988.

(2) "Le bruit en milieu éducatif" - Association médecine scolaire et universitaire - 1985

A - LES EFFETS ET LE COÛT SOCIAL DU BRUIT

a) On considère, généralement, que le niveau de confort acoustique se situe en-deçà de 55 décibels, qu'entre 50 et 70 décibels, le bruit devient gênant, qu'il provoque des perturbations dès 80 décibels, qu'il est ressenti de manière intolérable entre 110 et 120 décibels et douloureuse au-delà (cf. tableau n° 1).

Le bruit, non seulement gêne et exaspère, mais il a aussi de graves répercussions sur la santé et sur la vie sociale.

Il est d'abord, bien évidemment, nocif pour la fonction auditive.

Ainsi, une exposition courte qui ne se traduit que par une diminution transitoire de l'acuité auditive lorsque les bruits se situent autour de 75 à 80 décibels, est-elle susceptible d'entraîner des dégâts considérables au-delà de 110 décibels ; ainsi, l'Organisation mondiale de la santé baptise-t-elle "cote d'alerte", pour l'apparition du risque de surdité professionnelle, l'exposition sonore à 85 décibels pendant huit heures et "cote danger" la même exposition à 90 décibels ; ainsi, une étude a-t-elle montré que les tribus primitives vivant dans des lieux où le niveau sonore est faible, avaient aux différents âges et même au plus jeune, une sensibilité auditive beaucoup plus marquée que les populations vivant dans de grands centres urbains.

Déjà l'anatomiste Vesale, médecin de Charles Quint, s'intéressait aux effets extra-auditifs du bruit. Aujourd'hui des travaux médicaux⁽¹⁾ considèrent que les perturbations physiologiques l'emportent sur les troubles auditifs.

(1) ceux du Professeur André Soulairac du centre hospitalier Saint-Anne et ceux de l'équipe du Professeur Josette Dall'Av-Santucci du laboratoire de physiopathologie du bruit de la faculté de médecine de Paris, cités dans la Recherche n° 203, octobre 1988.

Tableau n° 1
Les seuils d'audibilité et de douleur

POSSIBILITÉ DE CONVERSATION	SENSATION AUDITIVE	NIVEAU dB	BRUITS INTÉRIEURS	BRUITS EXTÉRIEURS	BRUITS DES VÉHICULES
A VOIX CHUCHOTÉE	Seuil d'audibilité	0	Laboratoire d'acoustique		
	Silence inhabituel	5	Laboratoire d'acoustique		
	Très calme	10	Studio d'enregistrement Cabine de prise de son		
		15		Feuilles légères agitées par vent doux dans jardin silencieux	
		20	Studio de radio	Jardin tranquille	
	Calme	25	conversation à voix basse à 1,50 m		
		30	Appartement dans quartier tranquille		
35				Bateau à voile	
A VOIX NORMALE	Assez calme	40	Bureau tranquille dans quartier calme		
		45	Appartement normal	Bruits minimaux le jour dans la rue	Transatlantique de 1 ^{re} classe
ASSEZ FORTE	Bruits courants	50	Restaurant tranquille	Rue tranquille	Auto silencieuse
		60	Grands magasins Conversation normale Musique de chambre	Rue résidentielle	Bateau à moteur
	Bruyant mais supportable	65	Appartement bruyant		Automobile de tourisme sur route
		70	Restaurant bruyant Musique	Circulation importante	Wagons-lits modernes
		75	Atelier dactylo Usine moyenne		Métro sur pneus
DIFFICILE	Pénible à entendre	85	Radio très puissante Atelier de tournage et d'ajustage	Circulation intense à 1 m	Bruits de métro en marche Klaxons d'autos
		95	Atelier de forgeage	Rue à trafic intense	Avion de transport à hélices à faible distance
OBLIGATION DE CRIER POUR SE FAIRE ENTENDRE	Très difficilement supportable	100	Scie à ruban Presse à découper de moyenne puissance	Marteau-piqueur dans rue à - 5 m	Moto sans silencieux à 2 m Wagon de train
		105	Raboteuse		Métro (intérieur de wagon de quelques lignes)
		110	Atelier de chaudronnerie	Rivetage à 10 m	Train passant dans une gare
IMPOSSIBLE	Seuil de douleur	120	Banc d'essais de moteurs		Moteurs d'avion à quelques mètres
	Edge une protection spéciale	130	Marteau-pilon		
		140	Turbo-réacteur au banc d'essais		

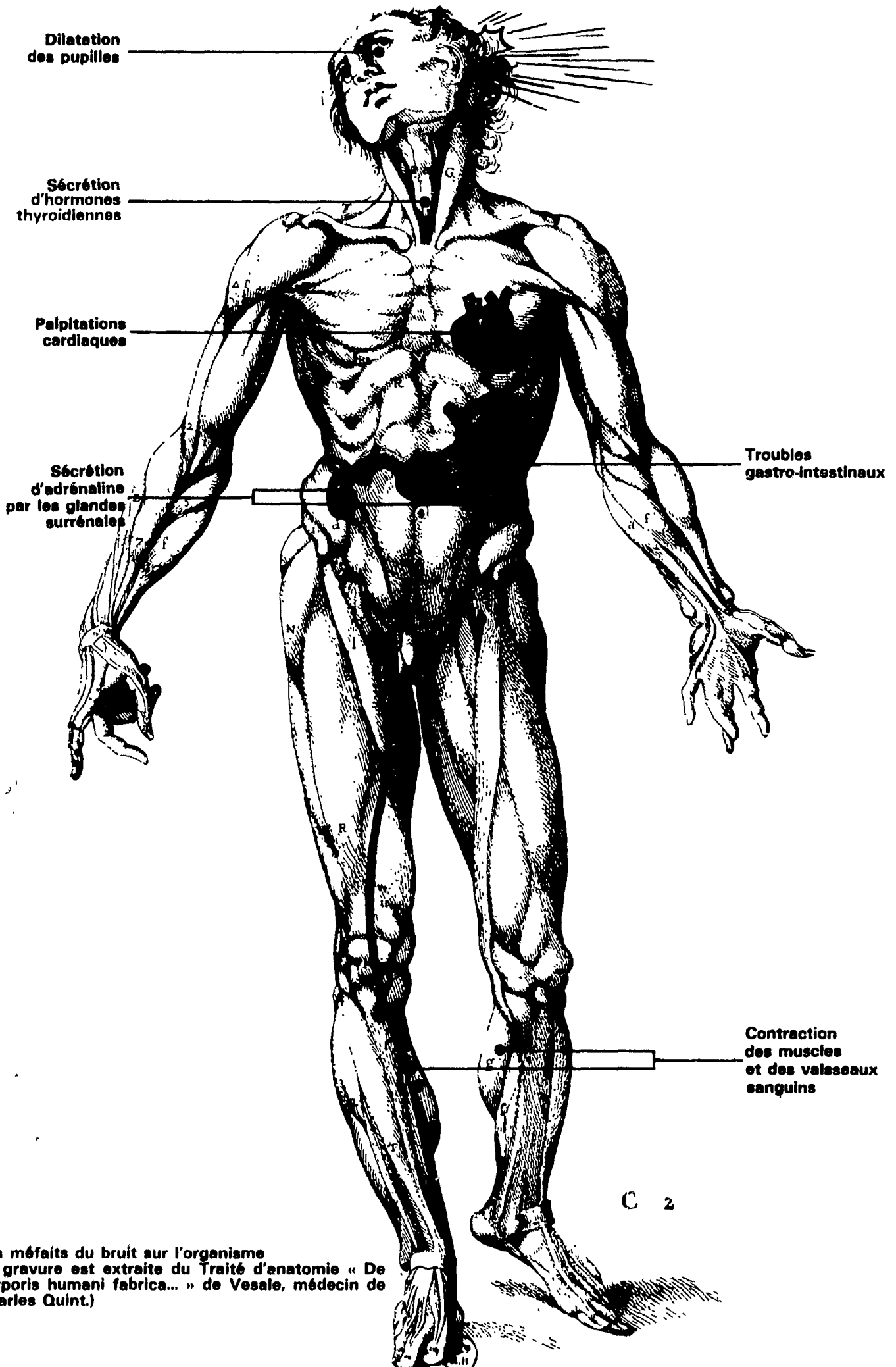
Votre rapporteur se bornera à rappeler que le bruit

- agit sur le système nerveux ;
- perturbe le fonctionnement de l'appareil digestif (comme tous les facteurs de "stress", il favorise le développement d'ulcères) ;
- a des répercussions sur le système cardio-vasculaire, notamment sur le rythme cardiaque et la tension artérielle ;
- nuit à la perception visuelle ;
- trouble le sommeil, le repos et par voie de conséquence, les comportements et la libido ; il provoque des difficultés d'endormissement, des réveils en cours de nuit, et comme le précise l'étude de l'OCDE précitée, des modifications dans l'organisation du sommeil, caractérisées par une diminution du sommeil paradoxal (phase des rêves) considéré comme indispensable à la qualité du repos nocturne. Les victimes du bruit consultent en grand nombre psychiatres et psychologues et figurent aux premiers rangs des consommateurs de somnifères ; leurs actes violents périodiquement défrayent la chronique, même si les travaux scientifiques montrent que le bruit aggrave plus les problèmes psychologiques existants qu'il ne provoque d'augmentation des cas pathologiques ;
- nuit, chez l'enfant dont il diminue la capacité d'attention, au développement du langage et à l'acquisition de la lecture.

b) Il est bien évidemment impossible de chiffrer avec certitude le coût économique et social du bruit. Comment évaluer, par exemple, la part de responsabilité du bruit dans les maladies psychosomatiques ou dans le retard scolaire des enfants qui vivent et travaillent dans un environnement bruyant ? On ne soulignera, d'ailleurs, jamais assez combien l'absence d'appréciation fiable dessert la lutte contre le bruit.

L'ordre de grandeur du coût social du bruit communément admis par les chercheurs est de 100 milliards de francs et son coût médical a été évalué à 25 milliards de francs ; 11% des accidents du travail, 15% des journées de travail perdues et 20% des internements psychiatriques ont été attribués aux nuisances sonores.

27



Dilatation
des pupilles

Sécrétion
d'hormones
thyroïdiennes

Palpitations
cardiaques

Sécrétion
d'adrénaline
par les glandes
surrénales

Troubles
gastro-intestinaux

Contraction
des muscles
et des vaisseaux
sanguins

Les méfaits du bruit sur l'organisme
(la gravure est extraite du *Traité d'anatomie « De corporis humani fabrica... »* de Vesale, médecin de Charles Quint.)

C 2

Les surdités professionnelles coûteraient aujourd'hui aux entreprises 500.000 francs par an et par salarié, d'où la motivation croissante de ces dernières à investir dans des technologies silencieuses.

Le coût immobilier du bruit est plus facile à cerner et l'OCDE accorde généralement une dépréciation de 0,5% à 1% par décibel aux prix des logements.

B - LE BILAN DE LA LUTTE CONTRE LES NUISANCES SONORES

a) On ne peut nier les efforts entrepris depuis une dizaine d'années au niveau local, au plan national (sous l'impulsion notamment de la mission bruit et, de manière plus récente, du Conseil national du bruit) et à l'échelon communautaire, pour lutter contre les nuisances sonores quelles qu'elles soient. Ainsi, par exemple :

o L'adoption de la directive européenne n° 86-188 du 12 mai 1986 relative à la **protection des travailleurs contre le bruit** et sa transcription en droit français ont marqué un réel progrès (abaissement du seuil de danger de 90 à 85 décibels, étiquetage des machines, cartographie du bruit des locaux bruyants, surveillance médicale des travailleurs).

o Diverses mesures ont permis de réduire, à la source, le **bruit des transports**, même si, en cette matière tout particulièrement, beaucoup reste à faire :

- en application de la réglementation communautaire, le niveau sonore des véhicules a été progressivement abaissé.

Les voitures particulières mises en circulation depuis le 1er octobre dernier, doivent être conformes aux normes acoustiques - niveau limite 77 décibels - définies en application d'une directive européenne de 1984 par un arrêté du 7 janvier 1985 (à l'exception des véhicules utilitaires à moteur diesel et des poids lourds pour lesquels l'obligation n'est prévue que pour 1990). On est certes obligé de souligner que le progrès obtenu est dans l'immédiat très relatif car il dépend du rythme de renouvellement du parc automobile.

Le niveau sonore des *motocycles* doit baisser en deux étapes : le 1er octobre 1990 et 1er octobre 1995 ; par ailleurs, la mise en application de la directive 89-235 du 13 mars 1989 sur les silencieux de remplacement devrait empêcher plus efficacement la mise sur le marché de pots non homologués.

La Communauté économique européenne s'est aussi intéressée, ces dernières années, aux nuisances sonores des *engins de chantier et équipements publics*. Les appareils et matériels qui échappent encore à une réglementation technique, française ou européenne, devraient être couverts d'ici le 1er janvier 1993. Il en est ainsi, par exemple, des bennes à ordures, (pour lesquelles un projet de directive est en cours d'élaboration), des engins d'entretien des espaces verts urbains (pour l'élagage des arbres ou l'aspiration des feuilles), des bateaux à moteur et scooters des mers.

Depuis le 1er janvier 1988, un certificat de limitation des nuisances acoustiques est exigé pour tous les avions immatriculés dans la Communauté économique européenne (directive du 21 avril 1983). Les dérogations accordées aux compagnies étrangères qui fréquentent nos aéroports prendront fin le 31 décembre prochain (seule une trentaine d'aéronefs non conformes aux normes internationales en aurait bénéficié). En outre, le conseil des ministres des transports vient d'adopter une directive interdisant, à compter du 1er novembre 1990, l'adjonction, dans les flottes des Etats-membres, d'appareils du groupe II (non conformes aux normes acoustiques les plus sévères). Il est vrai, hélas, que cette directive ne comporte aucune règle de retrait de tels avions (lesquels représentent les deux tiers de la flotte mondiale ...).

- Il existe, dans le domaine routier, une réglementation relativement contraignante pour les opérations nouvelles de voirie nationale (écrans de protection et revêtement des chaussées). La construction de voies ferrées nouvelles, comme celles du TGV, est elle-même soumise à un régime renforcé de protection des abords. Votre rapporteur insistera plus loin, pour déplorer ses insuffisances, sur le traitement des situations existantes, dans l'un et l'autre de ces domaines.

La loi du 11 juillet 1985 sur l'urbanisme autour des aérodromes a prévu l'établissement de plans d'exposition au bruit soumis à enquête publique et la mise en place de commissions consultatives de l'environnement, instances de concertation et d'information, dont la création est obligatoire dès qu'une commune touchée par le bruit d'un aérodrome en fait la demande. Les décrets de janvier 1984 qui ont créé une redevance pour nuisance phonique destinée à alimenter le système d'aide aux riverains d'Orly et de Roissy ont été annulés par un arrêt du Conseil d'Etat du 13 novembre 1987 au motif que la redevance présentait le caractère d'une imposition ne pouvant être instituée que par une loi. La direction générale de l'aviation civile étudie un nouveau système d'aide à l'insonorisation des habitations et des bâtiments publics riverains des aéroports et un projet de loi qui aura aussi pour objectif de clarifier le régime de responsabilité en matière contentieuse, devrait être soumis

au Parlement lors de la prochaine session. Dans l'état actuel des réflexions, il concernerait les riverains d'Orly, de Roissy et d'une dizaine d'aéroports de province.

o **Les bruits de voisinage**, les plus difficiles à maîtriser, ont fait, ces dernières années, l'objet d'une réglementation nouvelle sur laquelle votre rapporteur reviendra.

L'article 67 de la loi n° 86-17 du 6 janvier 1986, adaptant la législation sanitaire et sociale aux transferts de compétences en matière d'aide sociale et de santé, a modifié l'article L.1 du code de la santé publique, en rendant caduques les règlements sanitaires départementaux et en confiant la définition "des règles générales d'hygiène et de toutes autres mesures propres à préserver la santé de l'homme, notamment en matière (...) de lutte contre les bruits de voisinage et la pollution atmosphérique d'origine domestique" à des décrets en Conseil d'Etat, pris après consultation du Conseil supérieur d'hygiène publique de France.

Son décret d'application n° 88-523 du 5 mai 1988 (relatif aux règles propres à préserver la santé de l'homme contre les bruits de voisinage) couvre l'ensemble des nuisances sonores auxquelles quiconque peut être exposé dans les lieux qu'il fréquente, (à l'exception de celles visées par une législation ou une réglementation spécifiques). Il définit à partir de quelles limites et dans quelles conditions une situation sonore devient inacceptable et son auteur passible d'une sanction pénale. L'infraction est caractérisée par le cumul de deux critères : une faute (trois comportements fautifs sont ainsi définis : négligence délibérée, non-respect des conditions d'utilisation des matériels et équipements, comportement anormalement bruyant des individus ou des personnes et animaux dont ils ont la garde) et le dépassement de "valeurs limites d'émergence" (l'émergence est définie, dans un lieu donné, par la différence entre le niveau de bruit ambiant - comportant le bruit incriminé -, et le niveau de bruit résiduel constitué par l'ensemble des bruits habituels ; elle ne doit pas dépasser 5 décibels le jour et 3 décibels la nuit). Les sanctions sont celles des contraventions de 3ème classe (amendes de 600 à 1.300 francs), et de 4ème classe en cas de récidive (amendes de 1.300 à 2.500 francs et emprisonnement de cinq jours au plus, ou l'une de ces deux peines seulement).

o Depuis dix ans environ s'est instaurée, petit à petit, entre l'Etat et certaines municipalités, aujourd'hui au nombre de vingt-cinq (1), une **politique contractuelle de lutte contre le bruit**

Lancée en 1979, matérialisée à partir de 1981 avec l'octroi progressif par le fonds d'intervention pour la qualité de la vie de 35 millions de francs, l'opération a bénéficié à ce jour d'environ 72 millions de francs, l'Etat et les collectivités locales intervenant sensiblement, pour la même part. L'intervention de l'Etat est triple :

- il participe, souvent au sein des anciens services municipaux d'hygiène, à la mise en place de structures permanentes d'accueil et de traitement des réclamations (formation des personnels et acquisition des matériels);

- il incite les municipalités, notamment par le biais de recommandations techniques - édition de guides (2) - et, le cas échéant, d'études préalables, à une réflexion sur la prise en compte du bruit dans la planification de l'urbanisme;

- il apporte une aide financière, le plus souvent destinée au patrimoine municipal (crèches, écoles, ...), qui se situe entre 20 et 50% du montant des investissements d'isolation. Ainsi, vingt-deux villes ont bénéficié, en 1988, d'une aide du secrétariat d'Etat chargé de l'Environnement pour un montant total de 950.000 francs : sept pour démarrer un programme de lutte contre le bruit, huit pour des travaux de réhabilitation acoustique et la réalisation de diagnostics acoustiques, sept pour l'acquisition de matériel sonométrique.

o On doit enfin mentionner les **actions d'information, d'éducation et de sensibilisation** dont l'importance, dans un domaine comme la lutte contre le bruit, n'est pas à démontrer.

Le centre d'information et de documentation sur le bruit (CIDB), créé en 1978 à l'initiative de plusieurs ministères (Equipement, Santé et Environnement notamment), organise des

(1) Aix-les-Bains, Angers, Audincourt, Besançon, Blois, Bobigny, Bordeaux, Bourg-en-Bresse, Caen, Clermont-Ferrand, Colmar, La Rochelle, Lille, Limoges, Menton, Meyzieu, Montluçon, Nancy, Nantes, Rennes, Saint-Etienne du Rouvray, Suresnes, Toulon, Toulouse, Tours.

(2) Exemples :

- le guide de recommandations pour les installations de loisirs et de sports réalisé avec le secrétariat d'Etat à la jeunesse et aux sports (juin 1989)

- le guide de recommandations pour les établissements scolaires par le ministère de l'éducation nationale (septembre 1989)

- le guide de recommandations sur les équipements hospitaliers (à paraître avant la fin de l'année)

- le "mairie et le bruit", plaquette dont la réédition en 1990 est envisagée.

campagnes de sensibilisation soit au plan national (campagne 1988 "couché le bruit"), soit au plan local, en liaison avec les municipalités.

Un service télématique (3615 bruit) met depuis 1988, à disposition du grand public, des informations tant pratiques que juridiques. A ce jour, plus de 70.000 consultations ont été comptabilisées, qui font de ce service le premier service d'environnement grand public.

Parallèlement à l'action du CIDB, et souvent avec son appui, le secrétariat d'Etat chargé de l'Environnement organise des rencontres techniques à destination des milieux professionnels qui peuvent tout aussi bien être initiées par les municipalités (on peut citer, parmi les plus récentes, le colloque "l'homme et son environnement sonore" à Poitiers ou la journée de sensibilisation des professionnels du bâtiment à Nîmes en 1988).

b) Depuis 1982, **119 millions de francs** ont été consacrés par l'Etat à la lutte contre le bruit (tableaux n° 2, 3 et 4).

Plus des deux-tiers (67%), soit 80 millions de francs, ont été attribués par le *fonds d'intervention pour la qualité de la vie*, dont les subventions (20 à 50% du coût des investissements) ont généré une dépense totale de l'ordre de 200 millions de francs.

Les dotations budgétaires (33%) se sont élevées à 39 millions de francs ; compte tenu de l'érosion monétaire, le budget de la mission bruit diminue régulièrement depuis 1986. Dans le projet de loi de finances pour 1990, les crédits d'intervention et les subventions d'équipement destinés à la lutte contre le bruit sont strictement reconduits à leur niveau de 1989, donc régressent.

Tableau n° 2

Evolution des crédits budgétaires de la mission bruit

	TOTAL (MF)	TITRE III	TITRE IV (dont CIDB)	III + IV	TITRE V	TITRE VI	V + VI
DPP							
1982	4,63	0,15	2,00 (0,7)	2,15	0,28	2,20	2,48
1983	5,12	0,10	1,98 (1,4)	2,08	1,01	2,03	3,04
DQV							
1984	5,61	0,12	1,96 (1,5)	2,08	1,20	2,00	3,00
1985	5,69	0,13	1,75 (1,55)	1,88	1,44	2,36	3,80
1986	4,72	0,10	1,49 (1,4)	1,59	1,23	2,00	3,23
1987	4,23	0,13	1,19 (1,15)	1,32	1,10	1,81	2,91
1988	4,39	0,23	1,25 (1,1)	1,48	1,10	1,81	2,91
1989	4,48	0,28	1,30 (1,3)	1,58	1,10	1,81	2,91
1990	4,56	0,30	1,35 (?)	1,65	1,10	1,81	2,91

Tableau n° 3

Rappel des opérations réalisées sur crédits FIQV (MF)
(hors contrats villes-pilotes)

	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	TOTAL
<u>TITRE III</u>									
Campagnes lutte contre le bruit		2,50	1,50	4,00			2,04		10,04
<u>TITRES V et VI</u>									
Contrats régions (dont Bd périphérique Paris)		1,50	4,76	4,89	4,32	4,50	4,50		24,47
Opérations réduction bruits à la source (dont titre V : 0,3)	3,30								3,30
Opérations réduction bruit sur le bâti	1,70	0,50						1,70	3,90
Equipement en matériel acoustique des services extérieurs	1,30		2,00						3,30
	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----
	6,30	4,50	8,26	8,89	4,32	4,50	6,54	1,70	45,01

Tableau n° 4

**Ventilation par nature des actions réalisées par les 25 villes-pilotes
- lutte contre le bruit -
avec la part de financement (50 %) de l'Etat : 35 millions de francs**

Analyse à partir des contrats initiaux

	MF	%
Actions de formation et de sensibilisation	6	17
Travaux d'insonorisation	19,3	55
Aides à l'équipement en matériel sonométrique et renouvellement matériel contre le bruit	2,2	6,3
Etudes méthodologiques liées à l'urbanisme construction - transport	5	14,2
Elaboration et mise en application des régle- mentations municipales bruit, suivi des actions lutte contre le bruit	2,6	7,5
Total	35,1	100

C - LES DOSSIERS PRIORITAIRES

Les effets et le coût social du bruit dont l'importance a été rappelée justifient une politique de lutte plus volontariste. Trois axes prioritaires s'imposent :

- remédier à la complexité du "droit du bruit", notamment en clarifiant les compétences,

- relancer rapidement, à la suite du rapport de l'ingénieur général Tutenuit, le programme de résorption des "points noirs" du bruit aux abords des voies routières les plus bruyantes.

- développer la politique contractuelle.

1. Remédier à la complexité du "droit du bruit"

Il est une évidence : l'extrême diversité du phénomène constitue un des problèmes majeurs de la lutte contre le bruit. Qu'y-a-t-il de commun, en effet, sinon précisément le trouble qu'ils entraînent, entre le décollage d'un supersonique, les aboiements incessants du chien du voisin et l'utilisation dans les jardins publics d'engins d'élagage ? Les réglementations applicables, les services concernés, les intervenants ne sont pas les mêmes. Le bruit est régi par des textes, et quelquefois des codes, aussi nombreux que divers ; il concerne plusieurs départements ministériels et occupe, à l'échelon local, les directions régionales de l'architecture et de l'environnement, celles de l'industrie et de la recherche, les directions départementales des affaires sanitaires et sociales, et celles de l'équipement, les préfetures, les mairies, les gendarmes, la police ... Surabondante, la réglementation est souvent mal appliquée et les victimes du bruit qui s'adressent aux Pouvoirs publics se heurtent trop souvent à un mur d'indifférence. Si certains progrès semblent avoir été enregistrés ces dernières années, en dépit de l'échec relatif de l'institution de "chargés du bruit" dans les préfetures, le traitement des plaintes s'avère, dans certains cas encore difficile, même en dehors de toute contestation de la matérialité des faits.

o C'est l'obstacle de la multiplicité des nuisances sonores qui explique l'abandon, il y a presque dix ans aujourd'hui, d'un projet de loi-cadre sur le bruit. Un tel projet avait en effet été adopté par le Conseil des ministres du 27 février 1980, mais il avait été aussitôt soumis à réécriture, son texte initial ayant été jugé trop technique et l'exercice surtout, se révélant particulièrement difficile.

Les inconvénients de la dispersion et de l'hétérogénéité des textes continuant cependant à s'imposer, le ministre chargé de l'Environnement a, en 1987, chargé deux experts (MM. Boitel, préfet honoraire et Lamarque, professeur de droit) d'une mission de réflexion sur les moyens de parvenir à une plus grande cohérence dans la définition du "droit du bruit". Le rapport remis par ces experts, s'il a confirmé l'inefficacité probable d'une loi-cadre -au motif qu'elle ajouterait une strate supplémentaire aux textes existants, sans pour autant résoudre la complexité des problèmes- a, en revanche, préconisé la réalisation d'un "code du bruit" qui permettrait une classification rationnelle des dispositions en vigueur. D'après les informations communiquées à votre rapporteur, cette recommandation devrait être prochainement suivie si la lourdeur de la procédure de codification, telle qu'elle est définie par le décret du 10 mai 1948 et la circulaire du 15 juin 1987, n'y fait pas obstacle.

o Mais surtout, la diversité des textes rend ambigu le **partage des compétences**, comme en témoigne la répartition des rôles entre maire et préfet dans la lutte contre les bruits de voisinage.

Destinée à faire le point sur les textes applicables et sur les mesures réglementaires susceptibles d'être prises, la circulaire interministérielle du 7 juin 1989 est, à cet égard, éclairante.

Si le code des Communes donne tous pouvoirs au maire pour faire respecter la tranquillité dans le respect de l'exercice des libertés publiques (sauf dans les communes dotées d'une police d'Etat où cette compétence relève de la seule autorité de l'Etat, donc du préfet ou du préfet de police), les lois de décentralisation stipulent que "le contrôle administratif et technique des règles d'hygiène relève de la compétence de l'Etat qui en détermine les modalités et en assure l'organisation et le financement" (article 49 de la loi n° 83-663 du 22 juillet 1983 complétant la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat). Cependant, l'article 25 de la loi n° 83-1186 du 29 décembre 1983, portant modification de dispositions relatives aux relations financières et aux transferts de compétences entre l'Etat et les collectivités locales a prévu que les services communaux d'hygiène et de santé créés avant le 1er janvier 1984 et qui, à cette date, exerceraient effectivement des activités de contrôle administratif et technique des règles d'hygiène continueraient à exercer ces missions par dérogation. A l'origine provisoire, cette dérogation a été rendue définitive par l'article 3 de la loi n° 86-972 du 19 août 1986 portant dispositions diverses relatives aux collectivités locales.

Comme on l'a vu plus haut, la loi du 6 janvier 1986 a modifié la rédaction de l'article L.1 du code de la santé publique afin de substituer au règlement sanitaire départemental la définition par

décret des règles générales de la lutte contre le bruit, ce qui a été fait par décret du 5 mai 1988.

La circulaire interministérielle du 7 juin 1989 a invité les préfets à prendre un arrêté complétant le décret du 5 mai 1988 et destiné à remplacer les dispositions des règlements sanitaires départementaux devenues caduques. Elle précise que les maires pourront, en vertu de leurs pouvoirs de police générale et des dispositions de l'article L.2 du code de la santé publique, compléter les arrêtés préfectoraux et que des arrêtés municipaux pourront être pris, même en l'absence d'arrêté préfectoral. Elle rappelle que le Conseil d'Etat estime que, dans les communes où la police est étatisée, les pouvoirs dévolus au préfet en matière de tranquillité publique ne font pas obstacle à la réglementation, par le maire, de l'exercice de certaines activités au titre du maintien du bon ordre, y compris en vue de prévenir les atteintes que ces activités pourraient porter à la tranquillité publique.

Il existe donc une évidente ambiguïté des textes et des contradictions certaines dans l'édifice réglementaire. La modification récente de la législation sanitaire a renforcé la complexité des dispositifs juridiques et rendu peu clair le partage des compétences entre l'Etat et les collectivités locales.

D'après les informations communiquées à votre rapporteur, il pourrait être envisagé de procéder en 1990, après une période de suivi dans six départements, à un aménagement du code des communes qui permettrait de lever une partie des ambiguïtés en **confiant, dans tous les cas, la police de la tranquillité au maire.** Une telle réforme s'impose car c'est bien à l'échelon municipal qu'est menée quotidiennement la lutte contre le bruit et la politique contractuelle a mis en lumière l'importance, pour les villes, de disposer de moyens juridiques ad hoc. Sans doute leur faut-il aussi des moyens matériels et, à cet égard, une remarque s'impose. Les villes les plus grandes, celles qui ont plus de 30.000 habitants ont généralement un service municipal d'hygiène équipé de sonomètres performants. Les autres doivent faire appel à la DDASS qui dispose des moyens adéquats mais n'est pas toujours facile à mobiliser ou aux services de police (les brigades de contrôle technique - BCT - au nombre de trente-sept) et à la gendarmerie (les équipes anti-bruits - EAN - au nombre de cinquante) qui manquent de matériel et sont encore insuffisamment formés à son emploi. Les ministères de la Défense et de l'Intérieur rencontrent, actuellement, à l'évidence, des difficultés financières pour assurer l'efficacité de leurs interventions.

2. Relancer rapidement le programme de résorption des "points noirs"

Un recensement effectué en 1983 a évalué à 350.000 le nombre des logements soumis à un niveau sonore supérieur à 70 décibels (à 120.000 ceux qui sont exposés à plus de 75 décibels) et à 9 milliards de francs le coût des travaux nécessaires à leur isolation.

o A la suite de ce recensement et d'un rapport de M. l'ingénieur général Batsch, le Conseil des Ministres du 11 avril 1984 avait décidé, sur proposition de Mme Bouchardeau, que l'Etat engagerait, pendant le IX^e plan, à côté d'autres actions relatives au bruit des transports, aux bruits du voisinage et au bruit sur les lieux de travail, un "programme de rattrapage des points noirs dus au bruit des transports terrestres", comportant un effort particulier pour l'insonorisation des logements sociaux (environ 60.000) situés dans ces points noirs.

Cette opération de réhabilitation devait en cinq ans, mobiliser 1,3 milliards de francs de crédits, dont 570 millions de francs en provenance du budget de l'Etat -320 millions de francs de la direction de la construction et 250 millions de francs de la direction des routes- attribués selon les critères suivants :

- par analogie avec, d'une part la politique de protection des abords des voies nouvelles, et, d'autre part la procédure d'indemnisation des dommages de travaux publics, la participation de la direction des routes était fondée sur le critère de l'"antériorité du bâti" : lorsque celle-ci était établie, l'Etat participait aux travaux de rattrapage, par écran ou isolation de façade, pour 50 à 55% de leur coût, comme il le fait pour la construction de la voie elle-même,

- la contribution de la direction de la construction consistait, principalement, en primes à l'amélioration des logements locatifs publics sociaux (PALULOS), quelle que soit l'antériorité de la voie.

o Un bilan établi au début de l'année 1989 par le Centre d'études des transports urbains (CETUR) montre que l'objectif retenu en 1984 est loin d'être atteint.

"Il apparaît qu'un tiers seulement des opérations sélectionnées et inscrites ont été effectivement financées et lancées, un tiers est à l'étude et un tiers a été abandonné.

En matière de financement de l'Etat, la cadence de 50 millions de francs annuels a été grossièrement réalisée pour les crédits routiers, qui atteignent 225 millions (en tenant compte de dotations 1989) ; en ce qui concerne les primes à l'amélioration de

l'habitat, il est difficile d'en faire la comptabilité à cause de leur diffusion au milieu des dotations locales courantes, mais il est certain que moins de 60 millions de francs ont été mobilisés au titre des PALULOS."

... "Le programme de 1984 n'a pas atteint son principal objectif qui était de provoquer une résorption rapide des points noirs concernant les logements sociaux. Aucun courant régulier ne s'est établi." ... "Les cadences annuelles actuelles sont inférieures à 4.000 logements au titre de l'antériorité et 1.000 logements au titre des logements sociaux". (1)

Il y a, à cet échec, plusieurs causes : la rigidité du critère d'antériorité, la complexité des montages financiers et l'abaissement, en 1986, du taux normal des PALULOS, de 40 à 20 %, abaissement qui a précédé la suspension, en 1987, par décision ministérielle, de l'attribution de ces primes aux opérations de rattrapage.

o A la suite d'une réunion du comité interministériel de la qualité de la vie, le 18 avril dernier, le Secrétariat d'Etat chargé de l'Environnement et de la prévention des risques technologiques et naturels majeurs a chargé l'Ingénieur général des Ponts et Chaussées Tutenuit d'une mission visant à dégager les conditions administratives et financières de redémarrage du programme.

Remis au début du mois de septembre, le rapport Tutenuit propose un programme minimum de réhabilitation de 75.000 logements sur cinq ans. La charge pour l'Etat serait légèrement supérieure à 1 milliard de francs ou, si l'on préfère, à 200 millions de francs par an.

Aux crédits de la direction des routes (440 millions de francs sur cinq ans sont proposés au lieu des 140 millions de francs actuellement prévus pour la durée du Xème plan) et de la direction de la construction (400 millions de francs au lieu de 200 millions de francs), il est suggéré d'ajouter une contribution du secrétariat d'Etat chargé de l'Environnement de 200 millions de francs. Celui-ci, soit participerait de façon complémentaire aux travaux (à raison de 15 % de leur coût), ce qui aurait l'avantage de mieux motiver les maîtres d'ouvrages sociaux (150 millions de francs seraient réservés à cet effet sur cinq ans), soit interviendrait en soutien d'opérations complexes et exceptionnelles (pour 10 millions de francs par an, soit 50 millions de francs).

Le rapport Tutenuit recommande, par ailleurs, que le ministère de l'Equipement et du logement mette à l'étude "des mesures financières ou fiscales susceptibles de hâter la liquidation du

(1) Rapport de l'Ingénieur Général des Ponts et Chaussées J. Tutenuit (septembre 1989) qui récapitule ce bilan.

programme" et que les critères d'attribution des PALULOS soient assouplis afin que de telles primes permettent de financer à l'avenir non seulement les travaux d'isolation de façades, mais aussi les protections externes aux bâtiments comme les écrans.

On ne peut qu'adhérer aux conclusions de ce rapport, et tout particulièrement, à la proposition d'associer financièrement le Secrétariat d'Etat chargé de l'Environnement à la résorption des points noirs : contrairement à celle de l'administration de l'Equipement, sa participation permettrait de retenir, comme critère unique d'intervention, le niveau insupportable de la nuisance, qu'il y ait ou non antériorité du bâti. Il semble à votre rapporteur que deux impératifs devraient présider à la gestion de cette participation - la continuité et la souplesse d'intervention - et que ces deux impératifs plaident en faveur du fonds d'intervention pour la qualité de la vie. La résorption des "points noirs" du bruit est une opération qui ne devrait avoir qu'un temps et son financement être assurément dans la vocation naturelle de ce fonds.

S'il est indispensable que la dotation du FIQV soit abondée dans les prochains projets de loi de finances en fonction de ces considérations, l'urgence du problème et son actualité commandent d'amorcer dès à présent la relance du programme de rattrapage. Aussi votre rapporteur suggère d'attribuer dès cette année à cette action prioritaire cinq millions de francs qui permettraient d'engager, grâce à une participation significative du secrétariat d'Etat à l'Environnement, le traitement de deux ou trois sites particulièrement défavorisés.

Quelques remarques in fine s'imposent :

- il n'est question, dans les recensements et les programmes de rattrapage, que des voies nationales car l'Etat n'intervient qu'en ce qui les concerne. Or, il existe aussi des points noirs à proximité de certaines routes départementales particulièrement fréquentées, comme dans les zones touristiques ;

- un programme de rattrapage n'a de sens que si, parallèlement, des dispositions sont prises pour empêcher la création de nouveaux points noirs. Il est donc indispensable que les documents d'urbanisme tiennent compte des nuisances phoniques ;

- les points noirs ne se situant pas seulement à proximité des infrastructures routières, mais aussi le long des voies ferrées - qu'on pense à certaines banlieues des grandes villes -, un programme spécifique de rattrapage doit être mis en oeuvre en liaison avec la SNCF (il n'y a pour l'heure que des opérations ponctuelles financées par la SNCF et les collectivités locales avec l'aide du FIQV). Il est à noter que l'antériorité du bâti n'étant presque jamais établie, le seul

critère qui puisse être retenu est celui du caractère insupportable de la nuisance.

3. Développer la politique contractuelle

La politique contractuelle initiée il y a dix ans constitue un rouage essentiel de la lutte contre le bruit.

Elle a incité de nombreuses municipalités à "démarrer" une politique de lutte contre le bruit et c'est à leur échelon que les actions sont à la fois les plus légitimes et les plus efficaces pour déterminer la solution d'équilibre entre la tranquillité des uns et la liberté des autres :

- certains bruits, comme les bruits de voisinage, ne peuvent être appréhendés qu'à leur niveau ;

- les réglementations nationales sont mises en oeuvre au niveau de la commune, que ce soit pour l'urbanisme (délivrance des permis de construire et d'autorisations diverses), le fonctionnement des équipements publics, ou encore la circulation ;

- le traitement des plaintes est d'autant plus rapide que les structures d'accueil sont proches des citoyens ;

- l'expérience montre que ce sont les campagnes d'information locales animées par des élus motivés, avec le concours des services de l'Etat et des associations, qui ont le meilleur impact ;

- enfin, les communes peuvent avoir un rôle de relais et d'amplification des actions lancées à d'autres échelons (ce sont elles, par exemple, qui sont à l'origine de la préparation de la directive européenne sur les bennes à ordures).

C'est pourquoi il convient d'accorder une importance toute particulière aux démarches contractuelles. Votre rapporteur suggère de prolonger l'expérience des contrats "ville-pilote" inaugurée en 1979 avec le concours du FIQV par une politique à la fois pérenne et plus soutenue qui suppose la mise en place de moyens budgétaires appropriés.

*

* *

Satisfaisante dans certains domaines, insuffisante dans d'autres, la politique du secrétariat d'Etat à l'Environnement et à la prévention des risques technologiques et naturels majeurs apparaît contrastée.

Mais, votre rapporteur suggère d'adopter ses crédits pour 1990 après la notable rallonge dont ils ont bénéficié à l'Assemblée nationale et qui porte l'augmentation globale du budget de l'Environnement à plus de 20%.

EXAMEN EN COMMISSION

Sur le rapport pour avis de M. Hubert Martin, votre commission a examiné les crédits de l'Environnement et de la prévention des risques technologiques et naturels majeurs pour 1990, lors de sa séance du mercredi 22 novembre 1989.

Un débat a suivi l'exposé du rapporteur au cours duquel :

- **M. Roger Boileau** a déploré l'insuffisance de la lutte contre les nuisances dues à l'échappement libre des deux roues qui est pourtant interdit ;

- **M. Michel Miroudot** a évoqué les difficultés concrètes que rencontre la réparation des dommages dus au bruit des avions autour des aéroports ou des bases aériennes comme celle de Luxeuil ;

- **M. François Lesein** a insisté, à son tour, sur le problème du bruit des vélomoteurs, puis sur l'insuffisante insonorisation des établissements fréquentés par les jeunes, et notamment des cantines scolaires ;

- **M. Adrien Gouteyron** s'est inquiété de savoir si les subventions de l'Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat prenaient en compte le surcoût que représente le bruit, notamment dans les centres villes ; il a regretté que la construction, en Haute-Loire, du barrage de Serre-de-la-Fare, qui doit permettre de protéger le département contre les crues de la Loire, ne soit toujours pas entreprise et a déclaré, qu'en conséquence, il voterait contre le projet de budget de l'Environnement ;

- **M. André Egu** a évoqué les problèmes posés par la réparation des préjudices lorsque des constructions ont été préalablement entreprises à l'établissement par le préfet d'un périmètre de protection autour des usines dangereuses ;

- **M. le président Maurice Schumann**, après avoir constaté que le rapporteur avait pris en compte la rallonge accordée à l'Assemblée nationale pour proposer à la commission d'adopter le projet de budget de l'Environnement, a déploré le recours répété aux annulations de crédits en cours d'année en soulignant que ces annulations, qui portent souvent sur des chapitres augmentés à la

demande du Parlement, remettent en cause un des rares pouvoirs dont celui-ci dispose dans la discussion budgétaire ;

- **M. Raymond Soucaret** a insisté sur le problème du contrôle de la pollution autour des centrales nucléaires, en déclarant que la réponse que lui avait faite M. Brice Lalonde lors de son audition, le 7 novembre, n'était pas pleinement satisfaisante ;

- **M. Honoré Bailet** a craint que la réglementation communautaire conduite, d'ici deux ans, au doublement du prix de revient, pour les communes, du traitement des ordures ménagères et, par voie de conséquence, à la fermeture de certaines usines d'incinération.

Les commissaires ont ensuite suivi la proposition de leur rapporteur en adoptant les crédits de l'Environnement pour 1990, à l'exception de M. Adrien Gouteyron qui a voté contre.