

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 économiques et du Plan (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 XVII

ENVIRONNEMENT

Par M. Bernard HUGO,

Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : MM. Jean François-Poncet, *président* ; Robert Laucournet, Jean Huchon, Richard Pouille, Philippe François, *vice-présidents* ; Bernard Barbier, Francisque Collomb, Roland Grimaldi, Louis Minetti, René Trégouët, *secrétaires* ; MM. Jean Amelin, Maurice Arreckx, Henri Bangou, Bernard Barraux, Jacques Bellanger, Georges Berchet, Roland Bernard, Roger Besse, Jean Besson, François Blaizot, Marcel Bony, Jean-Éric Bousch, Jean Boyer, Jacques Braconnier, Robert Calmejane, Louis de Catuelan, Joseph Caupert, William Chervy, Auguste Chupin, Henri Collette, Marcel Costes, Roland Courteau, Marcel Daunay, Désiré Debavelaere, Rodolphe Désiré, Pierre Dumas, Bernard Dussaut, Jean Faure, André Fosset, Aubert Garcia, François Gerbaud, Charles Ginésy, Yves Goussebaire-Dupin, Jean Grandon, Georges Gruillot, Rémi Herment, Bernard Hugo, Pierre Jeambrun, Pierre Lacour, Gérard Larcher, Bernard Legrand, Jean-François Le Grand, Charles-Edmond Lenglet, Félix Leyzour, Maurice Lombard, François Mathieu, Serge Mathieu, Jacques de Menou, Louis Mercier, Louis Moinard, Paul Moreau, Jacques Moutet, Henri Oivier, Daniel Percheron, Jean Peyrafitte, Alain Pluchet, Jean Pourchet, André Pourny, Jean Puech, Henri de Raincourt, Jean-Jacques Robert, Jacques Roccaserra, Jean Roger, Josselin de Rohan, Jean Simonin, Michel Souplet, Fernand Tardy, René Travert.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (9^e législ.) : 895 et annexes, 920 (annexe n° 31),
925 (tome XIV) et T.A. 181.

Sénat : 58 et 59 (annexe n° 35) (1989-1990).

Lois de finances. — Environnement.

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	3
I. — MALGRÉ DES CRÉDITS EN AUGMENTATION, L'ENVIRONNEMENT N'A TOUJOURS PAS LA PLACE QU'IL MÉRITE	7
A. — L'évolution générale du budget	7
1. Une faible progression des dépenses ordinaires	8
2. L'augmentation des dépenses d'investissement	9
3. Les améliorations apportées par l'Assemblée nationale	10
B. — La place secondaire de l'environnement	10
1. Un budget résiduel	10
2. Une administration confisquée	11
II. — DES PRIORITÉS BUDGÉTAIRES LIMITÉES	13
A. — La pollution atmosphérique	13
1. La recherche et l'Agence pour la qualité de l'air	14
2. La surveillance de la pollution	14
B. — Les parcs nationaux	16
C. — La gestion des déchets	17
1. La saturation des décharges industrielles	18
2. Les difficultés du traitement des déchets ménagers	20
III. — LES INSUFFISANCES DE LA POLITIQUE DE L'EAU ET DE LA PRÉVENTION DES RISQUES	22
A. — L'urgence d'une politique ambitieuse pour l'eau	22
1. Des ressources rares et une demande en progression	22
2. Des moyens de contrôle de la qualité inadaptés	24
B. — Le retard de la prévention des risques majeurs	25
1. L'extension du champ de la directive Seveso	25
2. Les plans d'exposition aux risques (P.E.R.)	26
3. Le bilan de la loi « sécurité civile »	27

	Pages
IV. — L'INTENSIFICATION DE L'ACTION INTERNATIONALE EN MATIÈRE D'ENVIRONNEMENT	29
A. — La multiplication des interventions	29
B. — Les grands débats	32
1. La question controversée de l'ozone	32
2. La menace de l'effet de serre	34
3. L'année de l'Antarctique	36
CONCLUSION	37

MESDAMES, MESSIEURS,

A en croire les déclarations gouvernementales et plus particulièrement celles du secrétaire d'État chargé de l'environnement, l'année écoulée aurait vu une révolution radicale de la politique de l'environnement. « *En un an, la France est passée du rôle de lanterne rouge à celui de locomotive verte de l'Europe* », déclarait, le 11 octobre dernier, M. Brice Lalonde en présentant le bilan de son propre exercice ministériel.

Il est vrai que la conjoncture a été favorable aux thèmes de l'environnement comme l'ont montré la percée des partis verts en Europe de l'Ouest, la naissance d'un « marketing vert » (du marché biologique au label industriel de propriété), et surtout la sensibilisation de l'opinion internationale, à l'Est comme à l'Ouest. En un an, les thèmes de la destruction de la couche d'ozone, de l'environnement antarctique ou de l'effet de serre ont été largement popularisés par les médias.

Mais si la politique de protection de la nature en France ne peut plus « *se contenter de réalisations marginales* », si « *elle doit changer d'échelle et de méthode* », il serait hautement souhaitable que cette ambition ne se limite pas aux déclarations d'intentions et qu'elle s'inscrive réellement dans les faits.

Or, la réalité est bien moins favorable à l'environnement que les discours. Le projet de budget pour 1990 ne prévoit qu'une augmentation modérée des dépenses et la France reste encore loin derrière les autres pays occidentaux dans l'effort financier consenti en faveur de la protection de la nature. Le budget de l'environnement s'élève en France à 766 millions de francs, il est de 800 millions en Finlande, de plus de 1,8 milliard en Allemagne fédérale et aux Pays-Bas, de plus de 4 milliards en Grande-Bretagne et au Canada et de 33,7 milliards de francs aux États-Unis.

Même si l'État consent aujourd'hui un effort notable pour la gestion des déchets, la réduction de la pollution atmosphérique ou encore les parcs nationaux, la politique de l'environnement française ne justifie pas les récentes déclarations d'autosatisfaction, « l'activisme » parfois désordonné du Gouvernement en la matière ne saurait masquer l'absence de moyens financiers.

On peut même se demander si le souci médiatique n'est pas la première priorité de la politique de l'environnement pour le Gouvernement actuel. Deux exemples l'illustreront : tout d'abord l'inscription d'une mesure nouvelle de 600 000 francs destinée à la « valorisation internationale de la politique française de l'environnement », et, d'autre part, cet extrait, pour le moins surprenant, d'une réponse à une question posée par votre rapporteur : « *Par ailleurs, un million de francs de mesures nouvelles complémentaires a été inscrit au projet de loi de finances 1990 pour engager dès que possible les investigations qui permettraient de disposer de réponses adéquates lors du déclenchement probable d'une campagne médiatique au sujet du radon.*

Le radon est, en effet, la principale composante de la radioactivité naturelle et la seule qui pose un problème politique (?). L'exemple de pays comme les États-Unis, la Suède, la Grande-Bretagne et l'influence probable d'intérêts commerciaux, permettent de prévoir que tôt ou tard l'opinion sera émue par une campagne qui se développera dans les médias et risquera d'embarrasser les pouvoirs publics.

En cas de campagne médiatique, les préoccupations du public et des élus se concentreront sur des questions du genre : « quels sont les risques d'émanations du radon dans la zone qui concerne mon habitation ? » Pour y répondre, il faut élaborer une carte de France du potentiel d'émanation en radon » (?).

Ainsi, l'insuffisance des moyens de l'environnement et la priorité donnée à l'apparence plutôt qu'au traitement de fond des questions, n'engageaient pas votre commission à se prononcer favorablement sur le projet de budget pour 1990.

Toutefois, devant la déception manifestée à l'Assemblée nationale, tous groupes politiques confondus, lors de l'examen du budget de l'environnement, deux décisions ont été prises :

— Le secrétaire d'État chargé de l'environnement s'est engagé à établir, pour le printemps 1990, un « Plan vert », sorte de schéma directeur de l'environnement à long terme. Ce plan qui définira les objectifs à atteindre et les moyens à mettre en œuvre sera discuté au Parlement.

— Les crédits de l'environnement ont été complétés par une dotation supplémentaire de 87,5 millions de francs qui sera affectée comme suit :

● 30 millions destinés à la modernisation des structures territoriales de l'environnement, et imputés, dans l'attente de la définition d'une organisation adéquate, au Fonds interministériel pour la qualité de la vie ;

- 20 millions pour la création d'un institut français de l'environnement chargé d'une mission générale d'expertise des problèmes d'environnement ;

- 15 millions pour la reconversion de l'Institut national de la recherche chimique appliquée (IRCHA) afin de mettre en valeur ses compétences de recherche en matière d'environnement ;

- enfin, 22,5 millions de francs seront destinés aux subventions aux associations, aux parcs régionaux et aux réserves naturelles, au conservatoire du littoral et au fonctionnement de l'agence nationale pour la récupération et l'élimination des déchets.

Ces deux décisions constituent un progrès indéniable, répondant ainsi, certes partiellement et tardivement, aux deux critiques formulées contre la politique de l'environnement : la faiblesse des moyens financiers et humains et l'absence de programmation des actions. A structure constante, la progression des crédits de l'environnement s'élève désormais à 20,12 %.

I. — MALGRÉ DES CRÉDITS EN AUGMENTATION, L'ENVIRONNEMENT N'A TOUJOURS PAS LA PLACE QU'IL MÉRITE

A. — L'évolution générale du budget

Votre commission s'était émue, l'année dernière, de la diminution des crédits destinés à la protection de l'environnement, en totale contradiction avec les déclarations du Premier ministre et les ambitions du Président de la République.

Le projet de budget initial pour 1990 se caractérise fort heureusement par un changement de tendance. Mais si le total des crédits affectés à l'environnement passe, pour les dépenses ordinaires de 238,5 millions à 290 millions (soit + 21,6 %) et pour les crédits de paiement de 433 millions à 476 millions (soit + 9,8 %), cette augmentation est largement due au « rapatriement » des crédits destinés à la prévention des risques majeurs, à la suite de la suppression du secrétariat d'État aux risques technologiques et naturels majeurs dont votre rapporteur ne peut que se féliciter, puisqu'elle correspond au souhait de cohérence qu'il avait exprimé dans son précédent avis.

En outre, le budget de l'environnement bénéficie d'un transfert de crédits consacrés à l'informatisation des services en provenance du budget de l'Équipement, du Logement, des Transports et de la Mer, pour un montant total de 12,8 millions de francs et de deux transferts de moindre importance, de 200 000 francs du même budget pour la mission du paysage et de 119 000 francs du ministère de l'Agriculture pour l'entretien des cours d'eau domaniaux.

Il n'en reste pas moins que, pour être correctement appréciée, l'évolution du budget de l'environnement doit l'être à structure constante. Elle s'établit alors dans le projet de loi de finances initial, à 7,92 %.

1. Une faible progression des dépenses ordinaires

Au total, la progression des crédits (en dépenses ordinaires) est donc bien inférieure à ce qu'elle paraît être, comme l'indique le tableau ci-dessous :

**Évolution du budget de l'environnement
et des risques majeurs 1989/1990
(dépenses ordinaires)**

(en milliers de francs)

	Titre III Moyens des services	Titre IV Interventions publiques
P.L.F. 1989	162 851	75 732
P.L.F. 1990	211 540	78 762
Évolution	+ 29,8 %	+ 4 %
Évolution réelle (1)	+ 7,47 %	+ 3,7 %
(1) Hors transferts.		

Ainsi, pour ce qui concerne les dépenses ordinaires, seuls quelques très rares postes bénéficient d'une augmentation de crédits réelle. Il s'agit de la gestion des eaux (149 000 francs), de la protection de la nature (2,9 millions de francs consacrés à la création d'un observatoire scientifique du patrimoine), des parcs nationaux (8,5 millions de francs), des parcs régionaux (1 million de francs pour la création des parcs de la Brenne et du Marais de Carentan) et des réseaux de pollution atmosphérique (820 000 francs).

Quant à la mesure nouvelle de 600 000 francs destinée à la valorisation internationale de la politique française de l'environnement, votre rapporteur émet toutes réserves sur son utilité et ne peut que manifester sa perplexité sur son utilisation future en souhaitant qu'elle soit destinée effectivement à valoriser l'image de la France à l'étranger.

2. L'augmentation des dépenses d'investissement

L'évolution des dépenses d'investissement est retracée dans le tableau suivant :

	Autorisations de programme			Crédits de paiement		
	1989	1990	Évolution	1989	1990	Évolution
Titre IV						
Investissements exécutés par l'État.	71 600	93 298	+ 30,3 %	53 426	60 400	+ 13 %
Titre VI						
Subventions d'investissement (1) ..	460 402	481 702	+ 4,62 %	380 074	415 660	+ 9,36 %

(1) y compris le transfert de 2,5 millions en autorisations de programme et de 2 millions en crédits de paiement au titre de la prévention des risques majeurs.

Parmi les actions qui bénéficient d'une progression de crédits notable, il convient de mentionner :

— **la gestion des eaux** avec 6 millions de francs supplémentaires en autorisations de programme répartis également entre la lutte contre la pollution par les nitrates et la restauration des cours d'eau domaniaux et 1 million pour les contrats de rivière (A.P.). Votre rapporteur se félicite particulièrement de l'augmentation des crédits pour les cours d'eau domaniaux dont l'entretien est aujourd'hui trop souvent négligé ;

— **la modernisation des réseaux de mesure de la pollution atmosphérique** (6,5 millions d'autorisations de programme) ;

— **l'Agence nationale pour la récupération des déchets (ANRED)** qui disposera d'une augmentation de 18 millions en autorisations de programme et de 10,3 millions en crédits de paiements ;

— **la protection des oiseaux** (3 millions en A.P.) ;

— **la recherche** (10 millions en A.P.). S'agissant de cette dernière action, le service de recherche du ministère de l'environnement s'est fixé quatre objectifs : intensifier les recherches de base visant à mieux comprendre les sources de pollutions, d'évolution et de dégradation des milieux et évaluer leurs effets sur l'homme et les écosystèmes ; conforter la recherche industrielle (déchets toxiques, éco-produits, épuration, réduction du bruit ...) ; aborder les questions d'environnement planétaire, notamment le programme ÉCLAT, et renforcer l'évaluation, la valorisation et la coopération scientifique internationale ;

— le **Fonds d'intervention pour la qualité de la vie** bénéficie quant à lui de 2,1 millions supplémentaires en autorisations de programme, ce qui lui permet de retrouver le niveau de 1988, mais continue d'enregistrer une **diminution des crédits de paiement** qui s'élevaient à 120 millions en 1988, 85,8 millions en 1989 et passent à 84,2 millions.

Enfin, le projet de budget prévoit une très forte **diminution des autorisations de programme** destinées aux **grands barrages** en métropole (— 16,5 millions de francs).

3. Les améliorations apportées par l'Assemblée nationale

Les crédits de l'environnement ont été augmentés, en seconde délibération à l'Assemblée nationale de 87,5 millions de francs en crédits de paiement, selon la répartition suivante :

Réserves naturelles	3 millions
Conservatoire de l'espace littoral	5 millions
Subventions aux associations	3 millions
Agence pour la qualité de l'Air	0,5 million
IRCHA	15 millions
Création d'un pôle d'expertise en matière d'environnement	20 millions
ANRED	6 millions
Lutte contre les nuisances	3,5 millions
Action de dépollution	0,5 million
Mise en place d'un dispositif d'observation de la Loire	1 million
Renforcement des moyens des services concourant à la politique de l'environnement	30 millions

B. — La place secondaire de l'environnement

Alors que la protection de l'environnement est au centre des préoccupations de nos concitoyens, force est de constater que, dans les structures administratives comme dans le budget de la nation, son importance est dérisoire.

1. Un budget résiduel

Avec 730 millions de francs, hors autorisations de programme, l'environnement ne représente que 0,06 % du budget de l'État. A titre de comparaison, cette somme est inférieure à celle que dépense la seule ville de Paris pour l'entretien des espaces verts de la capitale.

De plus, comme le rappelait le journal *Le Monde*, dans un article paru le 29 août 1989, « depuis dix neuf ans qu'existe un département ministériel s'attachant à la défense de l'environnement, la pauvreté budgétaire reste ... et on a même l'impression qu'elle tourne à la misère ».

L'évolution depuis dix ans du budget de l'environnement, retracée dans le tableau suivant, et surtout de sa part dans le budget de l'État est en effet éloquente :

Années	Budget civil de l'État	Budget de l'environnement	% dans le budget de l'État	Variation d'une année sur l'autre en %	Dépréciation monétaire en %
1980	562 450	629	0,111	+ 9,75	- 13,5
1981	644 215	672	0,104	+ 6,89	- 13,4
1982	827 750	883	0,106	+ 31,32	- 11,8
1983	935 485	861	0,092	- 2,49	- 9,6
1984	996 210	795	0,079	- 7,67	- 7,4
1985	1 059 623	817	0,077	+ 2,85	- 5,8
1986	1 096 841	875	0,079	+ 7,09	- 2,7
1987	1 137 827	818	0,071	- 6,50	- 3,1
1988	1 177 329	890	0,075	+ 8,71	- 2,7
1989	1 420 364	882	0,062	- 0,86	- 3,2
1990	1 491 380	954	0,063	+ 8,12	

Ainsi, sur une décennie, le budget civil de l'État a progressé en francs constants de près de 80 %, alors que celui de l'environnement a diminué d'un tiers.

Certes, le ministère de l'Environnement doit être une administration de proposition, de coordination et impulser de nouvelles idées plutôt que gérer de lourds investissements. Mais dans le système administratif français, la puissance de conviction est encore très liée au montant des crédits disponibles.

2. Une administration confisquée

Au budget de l'environnement n'apparaît aucun crédit consacré aux dépenses de personnel. En effet, celles-ci sont gérées par d'autres ministères et en particulier par celui de l'équipement. Cette situation est regrettable car elle confirme la dépendance de l'administration de l'environnement dont il faut rappeler qu'elle a perdu en 1988 sa qualité de ministère à part entière.

Plus contestable encore est la situation administrative des inspecteurs des installations classées.

Ceux-ci, qui sont au nombre de 535 en 1989, doivent contrôler l'ensemble des installations industrielles et agricoles classées, soit plus de 558 000 établissements.

Alors que sa mission relève à l'évidence du ministère de l'Environnement, l'inspection des installations classées est gérée par le ministère de l'Industrie et celui de l'Agriculture.

Confirmant cette situation, le projet de loi de finances pour 1990 prévoit la création de 18 postes dont 16 au budget de l'industrie et 2 à celui de l'agriculture. Votre rapporteur espère, au moins, que cette mesure sera appliquée. En effet, la loi de finances pour 1989 avait, elle aussi, prévu la création de 20 postes d'inspecteurs des installations classées mais ceux-ci n'ont toujours pas été pourvus, semble-t-il, par le ministère de l'Industrie.

S'agissant des services centraux de l'administration de l'environnement, ils comprennent moins de 550 personnes, dont 204 pour la direction de l'eau, de la prévention des pollutions et des risques (D.E.P.P.R.) et 85 pour la direction de la protection de la nature (D.P.N.). Ces effectifs sont notoirement insuffisants. Deux exemples l'illustreront : la mission de contrôle des produits chimiques au sein de la D.E.P.P.R. est constituée de deux agents et le service de l'environnement industriel, « socle » de cette même direction, a vu ses effectifs diminuer de 59 en 1983 à 40 en 1989.

II. — DES PRIORITÉS BUDGÉTAIRES LIMITÉES

A. — La pollution atmosphérique

Si, globalement, la pollution de l'air en France a diminué depuis 10 ans, l'acidité forte ayant été, en moyenne, diminuée par deux, elle reste trop élevée et quelques zones dépassent encore les valeurs limites européennes.

Les conditions météorologiques exceptionnelles des mois de janvier et de février 1989 ont fait apparaître l'acuité de cette situation. Caractérisées par un froid très modéré, un bon ensoleillement et la persistance de hautes pressions, peu favorables à la dispersion des polluants, elles ont entraîné une augmentation des niveaux de pollution de l'air, en France et dans une grande partie de l'Europe, au cours de cette période.

La douceur des températures a évité une augmentation trop importante des rejets en dioxyde de soufre. Les niveaux atteints par la pollution soufrée, de ce fait, n'ont pas été exceptionnels. Toutefois, dans les zones industrielles, des procédures d'alerte ont été déclenchées afin de limiter cette pollution, notamment par le recours à des substitutions temporaires de combustibles.

En revanche, la pollution d'origine automobile a atteint des niveaux élevés dans les agglomérations, se manifestant par des concentrations en oxyde d'azote atteignant jusqu'à cinq fois les niveaux moyens habituels à cette époque de l'année.

Le projet de budget de l'Environnement pour 1990 a placé la pollution atmosphérique au centre de ses priorités, en consentant un effort particulier en faveur de deux actions : des programmes de recherche destinés à améliorer la connaissance scientifique du problème et le renforcement de la surveillance de la qualité de l'air

1. *La recherche et l'Agence pour la Qualité de l'Air*

Le Secrétariat d'État chargé de l'Environnement pilote plusieurs programmes de recherche, consacrés à la pollution de l'air.

Le principal est le programme DEFORPA (Dépérissement des Forêts attribué à la Pollution Atmosphérique), consacré aux « pluies acides » et mené en liaison avec d'autres États européens. A la fin 1988 a été lancé le programme ÉCLAT (Évolution des Climats de l'Atmosphère), qui s'insérera dans les programmes internationaux tels que « Global Change », et qui étudiera notamment l'effet de serre.

Des études spécifiques sont en outre conduites dans des domaines divers comme la pollution automobile ou les mécanismes de formation des polluants photo-oxydants.

L'Agence pour la qualité de l'air est également chargée d'assurer le développement de techniques performantes de mesure de la pollution de l'air. Ses crédits de fonctionnement seront stabilisés en 1990, mais elle ne bénéficiera que d'une reconduction des crédits d'investissements, qui n'ont pas progressé depuis 1987 et s'élèvent à 14,6 millions de francs.

2. *La surveillance de la pollution*

La surveillance de la pollution de l'air est assurée, au niveau local, par des réseaux associatifs regroupant l'État, les collectivités territoriales, les industriels et les associations de protection de l'environnement intéressées. Une telle organisation garantit la transparence des informations données, dont l'honnêteté n'est jamais mise en doute.

Mais il est nécessaire, d'une part, d'étendre géographiquement les réseaux, dans les zones urbaines afin de contrôler la pollution automobile et dans les zones rurales afin de contrôler les pollutions impliquées dans les dépérissements forestiers, et, d'autre part, de rénover et de moderniser ces réseaux. Ainsi, l'ancienne banque de données de la pollution atmosphérique, saturée depuis 1981, doit être prochainement remplacée par un dispositif comprenant une importante composante déconcentrée.

Les crédits de l'État affectés au financement des réseaux de mesures sont augmentés, dans le projet de budget pour 1990, de 800 000 francs pour le fonctionnement et de 6,5 millions pour l'équipement.

Afin de renforcer le contrôle de la pollution de l'air et l'information de la population sur les données qui sont recueillies, votre rapporteur émet le vœu que l'initiative prise par le Conseil général de l'Isère et le Dauphiné Libéré soit reprise dans d'autres départements et organes de presse locaux. Elle consiste dans la publication régulière des résultats des mesures de la pollution de l'air, ainsi qu'en témoigne cet encart, extrait du Dauphiné Libéré du 14 novembre 1989.

Surveillance de la pollution atmosphérique en région grenobloise

Bulletin ASCOPARG pour les journées des 10, 11 et 12 novembre

TENDANCE GÉNÉRALE : L'absence de vent au sol a provoqué une accumulation de la pollution automobile assez importante vendredi en fin de soirée.

Informations concernant le dioxyde de soufre, principal polluant émis par la combustion des fuels et charbons : Les concentrations journalières en dioxyde de soufre sont comprises pour les trois journées entre 100 et 150 mg/m³ Grenoble Centre et Echirolles. 80 à 100 mg/m³ Villeneuve, inférieures à 60 mg/m³ ailleurs.

(Rappelons les valeurs de normes de la Communauté économique européenne : 50 % des valeurs journalières doivent être inférieures à 80 microgrammes par mètre-cube et seulement 7 valeurs dans une année sur un même site peuvent dépasser 250).

Informations concernant la station de polluants automobiles du Boulevard Foch : Le niveau de pollution a été fort en pointe vendredi soir entre 10 heures et 20 heures, pour les journées de samedi et dimanche les concentrations restent modérées.

Voici les taux par polluant en moyenne et pointe horaire sur les journées des 10, 11, 12 novembre

Monoxyde de carbone : 4 400 en moyenne, 16 000 en pointe

Hydrocarbures : 1 970 en moyenne, 3 250 en pointe

Monoxyde d'azote : 290 en moyenne, 800 en pointe

Dioxyde d'azote :

Pour le dioxyde d'azote, la norme de la Communauté économique européenne limite à 175 heures dans l'année et sur un même poste les valeurs supérieures à 200 microgrammes par mètre-cube.

Evolution de la situation : lundi et mardi la pollution atmosphérique devrait connaître une situation comparable à celle du week-end.

B. — Les parcs nationaux

Sept parcs nationaux existent actuellement en France. Leurs zones centrales, sur lesquelles s'applique une réglementation particulière, couvrent 363 000 hectares, soit, en excluant la zone maritime du parc national de Port-Cros et le parc national de la Guadeloupe, 0,63 % du territoire métropolitain. Avec leurs zones périphériques, ils atteignent 12 766 km², soit 2,2 % du territoire métropolitain et 17 % du département de la Guadeloupe.

Parcs nationaux	Année de création	Superficie de la zone centrale	Superficie de la zone périphérique
Vanoise	1963	52 839 ha	143 637 ha
Port-cros	1963	694 ha (zone terrestre) 1 800 ha (zone marine)	pas de zone périphérique
Pyrénées occidentales	1967	45 707 ha	206 352 ha
Cévennes	1970	84 409 ha	228 210 ha
Écrins	1973	91 800 ha	177 400 ha
Mercantour	1979	68 500 ha	146 200 ha
Guadeloupe	1989	17 300 ha	11 800 ha

Certaines difficultés sont communes à l'ensemble des parcs nationaux. Elles sont dues à l'insuffisance des effectifs de personnel, notamment en période de forte fréquentation d'été et surtout à la faiblesse des subventions accordées, tant pour le fonctionnement que pour l'équipement, et dont le montant est juste reconduit en francs courants depuis plusieurs années.

Une mesure nouvelle de 6,6 millions de francs, inscrite au budget de 1989, a déjà permis d'engager un programme de modernisation des équipements comprenant l'aménagement des sites à très grande fréquentation, l'équipement en signalétique, sentiers, points d'information, la modernisation des refuges et la remise en état du patrimoine.

Cet effort est poursuivi en 1990 grâce à une nouvelle augmentation des crédits affectés aux parcs nationaux, que retrace le tableau suivant :

	Budget 1989	Projet de loi de finances 1990	Évolution
Dépenses ordinaires	76 914 903	84 414 903	+ 9,7 %
Autorisations de programme	25 590 000	31 590 000	+ 23,4 %
Crédits de paiement	25 344 000	22 900 000	- 9,6 %

Il convient enfin de signaler que, si aucune création de parc national n'est prévue pour 1990, le dernier parc, « la Guadeloupe », ayant été créé par décret du 20 février 1989, une mission d'étude en vue de l'ouverture d'un parc national du Mont-Blanc a été toutefois mise en place le 15 juin dernier.

Ce projet s'inscrit dans une perspective internationale de protection et de gestion du plus haut sommet européen, en relation avec l'Italie et la Suisse. La mission est composée d'un ingénieur du génie rural, des eaux et des forêts mis à disposition à cet effet par le ministère de l'Agriculture et de la Forêt et d'un comité de pilotage rassemblant des fonctionnaires, des élus et des représentants d'associations. Elle est chargée au cours de l'année qui vient de mener les études nécessaires afin de cerner les atouts et les contraintes du projet qui s'appuiera sur les réserves naturelles et les sites classés existants. Son financement est assuré pour les deux ans à venir par des crédits provenant du conseil général de la Haute-Savoie, de la DATAR et du Fonds Interministériel pour la Qualité de la Vie (F.I.Q.V.).

C. — La gestion des déchets

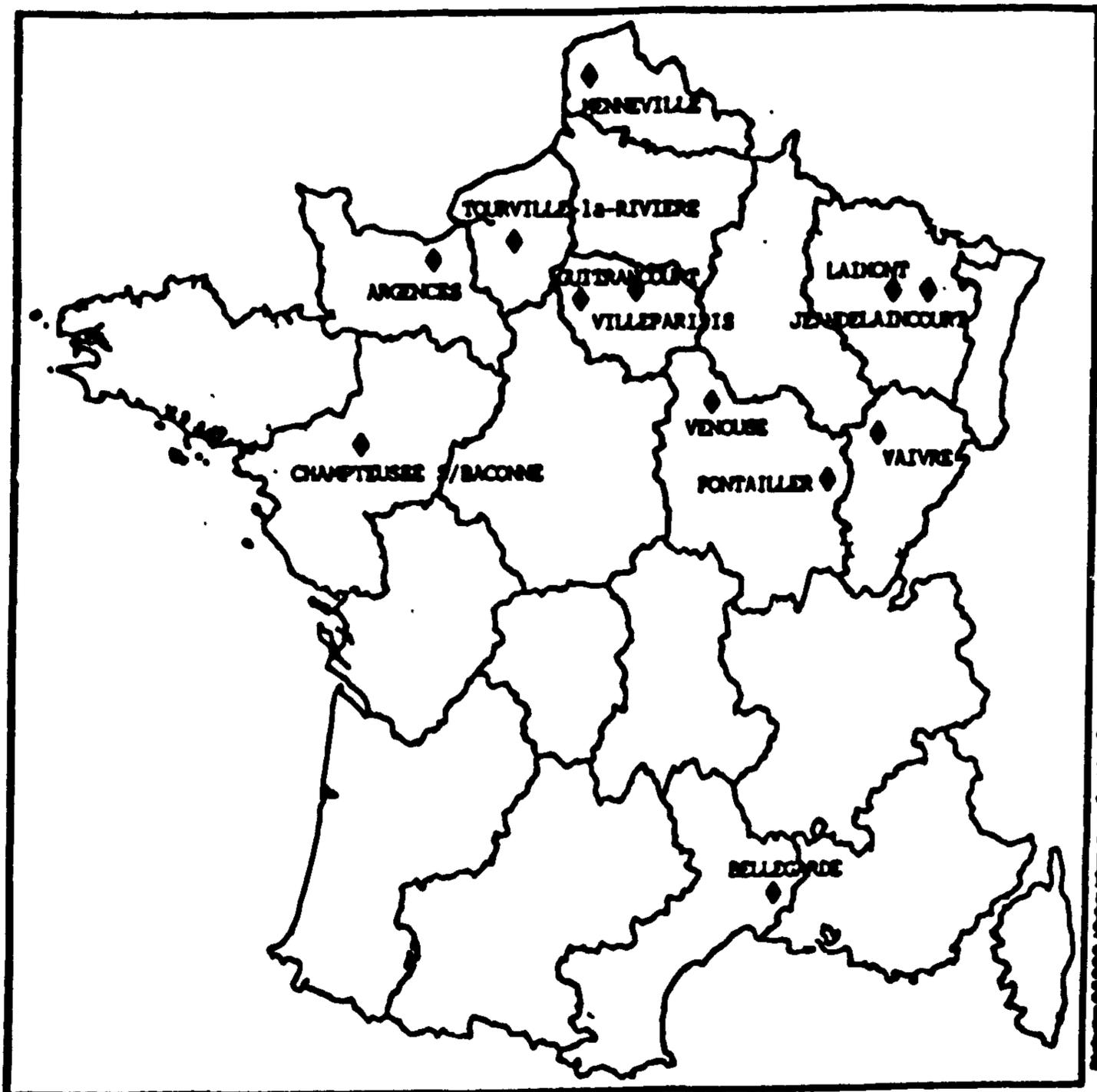
Dans ses précédents avis, votre rapporteur s'était préoccupé du problème de la gestion des déchets et, en particulier, de celle des déchets industriels, en soulignant le manque crucial de centres de traitement et de décharges. Aujourd'hui, la situation est devenue encore plus critique. En effet, alors que les transferts de déchets vers les autres États deviennent de plus en plus difficiles, car réprouvés par l'opinion publique, celle-ci refuse toujours l'implan-

tation de nouveaux sites sur le territoire national. Mais dans le même temps, la production de déchets ne cesse d'augmenter. L'année 1989 a été marquée par deux faits qui constituent un signal d'alarme : la mise en évidence de la saturation des décharges existantes et les difficultés du traitement des déchets ménagers.

1. La saturation des décharges industrielles

La carte ci-après présente la répartition sur le territoire national des douze installations spécialisées de mise en décharge de déchets industriels spéciaux.

Décharges contrôlées de déchets industriels



Légende :

◆ Décharge en exploitation

Elle permet de constater de façon immédiate l'important sous-équipement d'une partie de la France, au sud d'une ligne Nantes-Lyon.

Par circulaire du 26 février 1987, le ministre de l'Environnement, Alain Carignon, avait demandé aux préfets de Région de faire le point sur les inventaires des besoins d'élimination de déchets spéciaux en décharge spécialisée, la situation des installations existantes et les projets en préparation.

Le bilan des réponses reçues a montré que :

- toutes les régions expriment un besoin dans ce domaine ;
- des déchets, notamment dans le sud de la France, peuvent être envoyés dans des installations distantes de plusieurs centaines de kilomètres ;
- certaines installations existantes ont encore une capacité suffisante pour plusieurs années, mais d'autres installations sont saturées (Bellegarde) ou sont proches de la saturation (Tourville) ;
- en ce qui concerne la recherche de nouveaux sites, il apparaît que l'initiative privée est le principal élément moteur ; dans certaines régions cependant, les pouvoirs publics, à travers la Direction régionale de l'industrie et de la recherche, l'Agence nationale pour la récupération et l'élimination des déchets ou l'Agence financière de bassin, ont pu être à l'origine de cette démarche. C'est le cas, notamment, de la région Rhône-Alpes, où une société d'économie mixte, associant le Conseil régional, les différents Conseils généraux, les industries et l'A.N.R.E.D., a été constituée pour l'étude et la recherche de sites potentiels (SEMED-DIRA).

Par rapport à 1988, la situation a évolué de la manière suivante :

- la décharge de Montchanin, en Saône-et-Loire, a dû cesser son activité ; le décret du Premier ministre, en date du 20 octobre 1989 qui l'a supprimée en donne les motifs suivants : « *Considérant d'une part que les occupants des habitations situées au voisinage de la décharge sont gravement incommodés par les odeurs et émanations qui en proviennent, et que des troubles de santé ont été observés pendant une période concomitante avec l'augmentation des apports ; considérant, d'autre part, qu'en raison tant du mode d'exploitation de la décharge que de la très grande proximité des habitations, il n'est pas possible de poursuivre l'exploitation en donnant à tout*

moment des garanties suffisantes en ce qui concerne la suppression des émanations et l'innocuité des dépôts; qu'ainsi les objectifs recherchés par l'article 1^{er} de la loi du 19 juillet 1976 sur le plan de la commodité et de la santé du voisinage ne peuvent être atteints qu'en mettant fin à tout nouvel apport de déchets industriels; la décharge ... exploitée à Montchanin ... est supprimée »;

— des extensions des décharges de Pontailier en Côte-d'Or et de Bellegarde dans le Gard ont été autorisées par arrêté préfectoral ;

— enfin, le dossier d'autorisation d'extension de la décharge de Menneville dans le Pas-de-Calais est en cours d'instruction.

Il convient, en outre, de signaler la mise en place d'un fonds professionnel volontaire destiné à assurer la surveillance et, éventuellement, le réaménagement des installations de mise en décharge de déchets industriels après la fin d'exploitation, à l'initiative d'exploitants de décharges. Une telle mesure devrait contribuer à apporter aux collectivités locales et aux populations concernées les garanties nécessaires en ce qui concerne la sécurité à long terme de ces installations.

2. Les difficultés du traitement des déchets ménagers

Après leur collecte, 92 % des ordures ménagères françaises sont dirigés vers des unités de traitement autorisées au titre des installations classées pour la protection de l'environnement.

Sur ce total, 37 % subissent un traitement avec valorisation soit par la récupération de la chaleur de l'incinération (28 %) soit par valorisation agricole de l'amendement organique produit par tri-compostage (9 %). Ce chiffre a nettement progressé depuis 3 ans — il s'établissait à 32 % en 1985 — l'incinération avec récupération de chaleur s'affirmant pour les agglomérations de plus de 100 000 habitants.

Toutefois, 55 % des déchets ménagers sont encore simplement éliminés par incinération simple ou mise en décharge contrôlée.

Or, parmi les procédés nouveaux, la méthanisation de la fraction organique des ordures ménagères a connu en 1989 de sérieuses difficultés. L'entreprise qui était à l'origine du procédé (VALORGA) a déposé son bilan et des problèmes techniques ont

empêché, jusqu'à ce jour, un fonctionnement correct de l'usine d'Amiens, première réalisation industrielle complète. Une solution de reprise a été mise en œuvre par un groupe d'entreprises, dont Gaz de France, un des actionnaires initiaux de l'opération. Elles se sont proposées d'engager les moyens nécessaires pour vérifier la validité technique, économique et environnementale du procédé dans un délai de six mois sur le site d'Amiens. Mais les autres projets de ce type sont pour l'instant suspendus à Nîmes, Lorient et Dunkerque, notamment.

Enfin, il reste encore 5 000 à 6 000 décharges de déchets ménagers exploitées sans autorisation. Ces situations irrégulières relèvent surtout de décharges conservées par de très petites communes pour les ordures qu'elles collectent, ou laissées à l'usage de leurs habitants pour le dépôt de divers déchets. Elles correspondent aux 8 % environ de déchets ménagers non traités dans des installations autorisées.

Leur nombre et leur dissémination à travers le territoire national représentent toutefois une nuisance inacceptable d'un point de vue esthétique mais aussi pour les risques d'incendies de forêts ou de pollution des eaux. Un programme de résorption de ces décharges a, fort heureusement, été lancé sur cinq ans.

C'est donc avec une satisfaction certaine que votre rapporteur a noté l'augmentation des crédits de l'Agence nationale pour la récupération des déchets (ANRED), prévue par la loi de finances pour 1990. Les autorisations de programmes sont, en effet, abondées par 18 millions de francs supplémentaires et s'élèvent ainsi à 52 millions de francs. En outre, la taxe parafiscale sur les huiles usagées sera maintenue et son assiette élargie puisqu'elle sera perçue sur les huiles de base neuves et régénérées. Il est cependant regrettable de noter dans le même temps une stagnation des dépenses de fonctionnement de cet organisme.

III. — LES INSUFFISANCES DE LA POLITIQUE DE L'EAU ET DE LA PRÉVENTION DES RISQUES

A. — L'urgence d'une politique ambitieuse pour l'eau

La pluviométrie de l'automne et de l'hiver 1988 dans le Sud et l'Ouest de la France avait connu un déficit tel que l'on pouvait craindre, dès le début de 1989, des difficultés importantes pour les différents usages de l'eau au cours de l'été. La persistance de la sécheresse en mai et juin et son caractère exceptionnel en juillet dans certaines régions de France ont entraîné des déficits pluviométriques importants : sur le seul mois de juillet, le déficit à Toulouse était de 60 % et de 90 % dans la région de la Montagne Noire. Si, hormis dans certains secteurs limités, l'alimentation en eau potable des populations n'a pas été compromise, les conséquences économiques et écologiques de la sécheresse sont considérables.

Cet épisode exceptionnel a eu au moins le mérite de mettre en évidence les limites de la disponibilité de l'eau qu'il convient de mieux apprécier et de prendre en compte dans les programmes d'aménagement.

1. *Des ressources rares et une demande en progression*

Les précipitations annuelles en France s'élèvent à environ 440 milliards de mètres cubes d'eau, ce qui constitue une quantité très notablement supérieure au volume prélevé pour les activités humaines qui est de moins de 40 milliards de mètres cubes par an, dont moins de 7 milliards de consommations nettes, c'est-à-dire de volumes non restitués aux eaux continentales. Cependant, cette largesse ne doit pas être surestimée. D'une part, les 440 milliards de mètres cubes se réduisent à 330 en année sèche décennale, d'autre part, 60 % environ de cette quantité sont restitués à l'atmosphère par évaporation du sol et de la végétation.

Enfin, cet apport naturel est très inégalement réparti dans l'espace et dans le temps ; c'est ainsi que moins du quart du territoire produit plus de la moitié de l'écoulement total et que la hauteur moyenne de pluie varie selon des régions de 0,5 à 2 mètres.

L'examen de l'évolution de la demande en eau démontre la relative stabilité des besoins industriels et la croissance modérée mais régulière de la demande en eau potable (2 % par an, en moyenne).

En revanche, les besoins en irrigation agricole connaissent dans certaines régions (Sud-Ouest, Centre-Ouest) des progressions très fortes : certains départements ont doublé ou triplé leurs surfaces irriguées en 10 ans. Si les besoins agricoles ne représentent pas une part prépondérante des prélèvements, ils participent à plus de 40 % de la consommation nette, et cela dans la période de basses eaux.

Pour adapter l'offre à la demande en période d'étiage, de grands aménagements ont été construits dans le passé : barrages Aube, Marne et Seine dans le bassin de la Seine, barrages de Vaussac et Villerest sur le bassin de la Loire, barrages des bassins de la Durance et du Verdon... Cet effort doit être poursuivi. Il est d'autant plus nécessaire, la catastrophe de Nîmes l'a encore rappelé, que les barrages ont aussi un rôle protecteur contre les inondations.

Or, le montant des engagements de l'État en 1990, au titre des grands barrages, connaît une forte diminution après une phase d'intensification des efforts ces dernières années :

- 1986 : 102 millions de francs,
- 1987 : 107 millions de francs.
- 1988 : 121 millions de francs,
- 1989 : 125 millions de francs,
- 1990 : 108,5 millions de francs.

Le secrétaire d'État chargé de l'Environnement a justifié cette « pause » par la décision de « réorienter de l'ensemble du programme d'aménagement en vue d'un rééquilibrage entre les différents objectifs qui lui ont été assignés, à savoir la protection contre les crues, le soutien des étiages et la préservation du patrimoine naturel ».

Cette mesure vise en réalité essentiellement l'aménagement de la Loire et de ses affluents et, en particulier, le barrage de Serre de la Fare dont la déclaration d'utilité publique a été prononcée le 11 février 1989 et qui est fortement contesté par plusieurs mouvements écologistes.

Votre rapporteur approuve la décision qui a été prise de demander à l'EPALA une étude globale d'environnement qui complètera les études d'impacts imposées par la loi, mais il souhaite vivement que les décisions définitives qui seront prises concernant ces programmes le soient rapidement, en dehors de toute pression immédiate et qu'il soit tenu compte objectivement des trois facteurs en jeu : les risques de crues (ce barrage a été considéré comme prioritaire à la suite des inondations de 1980 qui avaient provoqué en Haute-Loire 8 morts et plus de 400 millions de francs de dégâts), les phénomènes de pénurie d'eau et la préservation du patrimoine naturel.

2. Des moyens de contrôle insuffisants

Au niveau national, le dispositif de surveillance de la qualité des eaux superficielles a été complètement réorganisé en 1987. Un nouveau réseau de mesure, dénommé « Réseau national de bassins » (R.N.B.), a été mis en place qui se substitue à l'inventaire du degré de pollution des eaux superficielles. Le R.N.B. comporte plus de 900 points de mesure, dont environ 300 sont permanents (c'est-à-dire contrôlés chaque année) tandis que les quelque 600 autres sont périodiques (contrôlés tous les deux ou trois ans). Chaque année, des informations sont donc recueillies sur plus de 500 points, permanents ou périodiques.

Le coût de fonctionnement du R.N.B., calculé en 1988, est financé comme suit (en millions de francs) :

— Secrétariat d'État chargé de l'Environnement	3,850
— Ministère de l'Agriculture	2,086
— Ministère de la Santé	0,256
— Ministère des Transports et de la Mer	0,404
— Agences financières de bassin	6,603
— Collectivités territoriales	0,543
Total	13,742

La part de financement apportée par le Secrétariat d'État chargé de l'Environnement au R.N.B. est demeurée identique en francs courants depuis 1987 : elle s'élève chaque année à 3 850 000 francs. Le projet de loi de finances pour 1990 prévoit son maintien au même montant.

Or, les moyens humains consacrés au R.N.B. sont largement insuffisants. Ils comprennent ainsi :

— l'équivalent d'une trentaine d'agents à temps plein pour les opérations de prélèvements, de saisie informatique des résultats et autres tâches matérielles. Mais, en réalité, ces opérations sont réparties entre de nombreux organismes (agences financières de bassin, services régionaux d'aménagement des eaux, services de police des eaux, etc...) et, dans chacun d'entre eux, les agents chargés de la mise en œuvre du R.N.B. ne consacrent généralement qu'une partie seulement de leur activité à cette mission ;

— la coordination du R.N.B. représente, au niveau d'un bassin, en moyenne deux agents (c'est-à-dire 12 agents pour l'ensemble de la France) auxquels il faut ajouter deux agents au niveau national (Secrétariat d'État chargé de l'Environnement, Direction de l'eau et de la prévention des pollutions et des risques, service de l'eau). Un renforcement de cet effectif serait évidemment nécessaire pour une meilleure valorisation des résultats du R.N.B.

B. — Le retard de la prévention des risques majeurs

1. *L'extension du champ de la directive Seveso*

La directive communautaire n° 82/501 du 24 juin 1982, dite directive Seveso, concernant les risques d'accidents majeurs de certaines activités industrielles, est appliquée en France au travers de la législation des installations classées pour la protection de l'environnement.

Les obligations prévues par la directive ont conduit à définir, pour l'ensemble des établissements concernés, un vaste programme de mise à niveau de la sécurité. Ainsi, une ou plusieurs études de dangers et un Plan d'opération interne (P.O.I.) ont été demandés à chaque industriel concerné.

L'étude de dangers doit préciser les moyens mis en œuvre ou envisagés pour prévenir les accidents ou en limiter les conséquences ; elle doit également décrire les scénarios d'accidents qui pourraient, malgré tout, se produire et en analyser les effets sur l'environnement et les populations.

Le Plan d'opération interne doit définir l'organisation des secours et de l'intervention en cas d'accident circonscrit à l'enceinte du site industriel.

Au 1^{er} juillet 1989, 298 établissements étaient soumis, en France, aux dispositions de la directive Seveso et devaient réaliser, au total, un ensemble de 570 études de dangers et de 298 P.O.I. avant le 9 juillet 1989.

A quelques exceptions près, l'ensemble des études de dangers et des P.O.I. ont été réunis dans les délais prévus. Mais une directive communautaire du 24 novembre 1988 a étendu le champ d'application de la directive Seveso en incluant notamment les entrepôts de produits toxiques, de combustibles et de carburants. Un nombre important d'établissements seront concernés en France par ces dispositions, qui seront applicables dès juin 1991, et devront réaliser une étude de dangers et un P.O.I. avant juin 1994.

Il est donc regrettable de constater la très faible augmentation des crédits destinés au domaine de la sécurité industrielle (2 millions de francs).

2. Les plans d'exposition aux risques (P.E.R.)

En 1989, après une phase de ralentissement, le rythme de réalisation des plans d'exposition aux risques s'est accéléré. Au 1^{er} août 1989, 624 communes ont un P.E.R. prescrit, 177 sont publiés et 89 P.E.R. sont approuvés. En comparaison, au 1^{er} août 1988, 464 communes avaient un P.E.R. prescrit, 66 étaient publiés et 20 approuvés.

La phase expérimentale des P.E.R. a permis de tirer un premier bilan des mécanismes mis en place par la loi du 13 juillet 1982 relative à l'indemnisation des victimes des catastrophes naturelles qui a confirmé un certain nombre de difficultés rencontrées dans la procédure d'élaboration concernant notamment :

- la longueur et la lourdeur de cette procédure ;
- la difficulté d'élaborer des prescriptions pour les ouvrages existants ;
- le coût relativement élevé de la cartographie compte tenu du manque de supports corrects existants ;
- l'absence du secteur des assurances dans cette politique.

Une certaine amélioration s'est produite en 1989 grâce à la mise en place, avec le concours de la direction du personnel du ministère de l'Équipement, d'une formation des agents des services de l'État chargés de conduire cette procédure et le lancement à la fin de 1989 d'une nouvelle politique d'information préventive pour sensibiliser les élus, le milieu socio-économique et les populations à la prévention des risques naturels majeurs.

S'agissant des crédits, il faut rappeler qu'en 1988, 8 millions de francs de crédits avaient été réservés aux P.E.R. et qu'en 1989 ce montant avait été très nettement augmenté passant à 14,96 millions de francs dont 13,14 millions consacrés à la cartographie et délégués aux préfets des départements de métropole et un million pour le lancement d'un programme de cartographie des risques majeurs dans les départements d'outre-mer.

Mais les orientations nouvelles ont permis, dans le même temps, d'élargir le nombre de communes concernées (environ 150 à 200 en 1989). Six départements nouveaux ont été retenus en 1989 portant à 60 le nombre total de départements touchés. Les événements récents de Nîmes et de Narbonne se sont concrétisés par de nouvelles demandes auxquelles il faudra faire face en 1990.

Or, les crédits destinés à l'élaboration des P.E.R. ne connaissent aucune progression dans le budget de 1990, ce qui ne devrait pas permettre de faire face à cette montée en puissance.

3. *Le bilan de la loi « sécurité civile »*

Votre rapporteur avait, dans son précédent avis, établi un bilan de l'application de la loi littoral en soulignant la non parution de nombre des décrets prévus par cette loi. Ce constat de carence est malheureusement le même en ce qui concerne la loi n° 87-565 du 22 juillet 1987 relative à l'organisation de la sécurité civile, à la protection de la forêt contre l'incendie et à la prévention des risques majeurs. Si les dispositions de la loi concernant la sécurité civile ont été dans l'ensemble correctement appliquées, il n'en est pas de même pour le volet « prévention des risques », pour lequel nombre de décrets d'application ne sont pas encore parus au *Journal officiel*. Il s'agit notamment :

— du décret prévu à l'article 21 qui donne aux citoyens un droit à l'information sur les risques majeurs auxquels ils sont soumis ;

— des décrets d'application de l'article 23 qui permet d'instaurer une servitude d'utilité publique au voisinage d'une installation classée dangereuse implantée sur un site nouveau ;

— du décret définissant les zones exposées à un risque sismique ou cyclonique, l'intensité du risque à prendre en compte et les catégories de bâtiments, équipements et installations soumis à des règles particulières parasismiques ou paracycloniques (article 41) ;

— des décrets d'application des articles 42 et 43 qui prévoient la prise en compte dans les plans d'exposition aux risques des préoccupations visant à assurer l'écoulement des eaux et la conservation des champs d'inondation.

IV. — L'INTENSIFICATION DE L'ACTION INTERNATIONALE EN MATIÈRE D'ENVIRONNEMENT

A. — La multiplication des interventions

Les problèmes liés à l'environnement dépassent le plus souvent le cadre national, par leur ampleur et par leurs incidences sur l'équilibre naturel de la planète. Il n'est donc pas étonnant que les instances internationales s'y intéressent de manière croissante. L'année 1989 aura été, à ce titre, exemplaire par la multiplicité des sujets traités et par le retentissement dans l'opinion des décisions qui ont été prises.

L'action des communautés européennes a été orientée vers la mise en place d'une législation communautaire dans le domaine de la *protection de l'air*.

Le conseil a revu ainsi les normes d'émissions des véhicules de cylindrées inférieures à 1,4 litre et adopté une position commune en juin 1989, dans le sens des souhaits du Parlement européen.

En ce qui concerne la protection de la stratosphère, il a adopté, en mars 1989, des conclusions relatives à la protection de la *couche d'ozone*, qui ont servi de base à la position communautaire lors de la réunion des parties au protocole de Montréal. Il a également adopté, en juin 1989, une résolution relative à l'*effet de serre* approuvant un programme de travail proposé par la commission.

Par ailleurs, on peut signaler le projet d'*agence européenne de l'environnement*, qui devrait être installée au début de 1990.

Enfin, à l'occasion de la renégociation des accords de Lomé, il est probable que les préoccupations d'environnement — telles, par exemple, celles concernant les *mouvements de déchets toxiques* ou dangereux ou encore les problèmes de gestion des forêts tropicales — prendront une place accrue.

En dehors des communautés européennes, quatre organismes internationaux ont eu, en 1989, une activité particulièrement notable en matière d'environnement : l'O.C.D.E., la commission économique pour l'Europe, les Nations-Unies et l'UNESCO.

L'Organisation de coopération et de développement économique (O.C.D.E.) a orienté ses travaux autour des thèmes suivants :

Économie et environnement

A l'occasion de la session du Conseil de juin 1989 et de l'examen des grandes orientations de la politique pour les années 90, a été réaffirmée la priorité qui doit être accordée à l'intégration des considérations d'environnement dans les modèles de croissance économique.

Lutte contre la pollution, déchets et énergie

Les implications des politiques énergétiques et l'effet de serre ont également largement retenu l'attention de l'O.C.D.E. qui a décidé un important programme de travail en liaison avec l'Agence Internationale de l'Énergie (A.I.E.) et l'Agence pour l'Énergie Nucléaire (A.E.N.).

Un projet de décision relatif aux mouvements de déchets dangereux a également été élaboré.

Produits chimiques

Une recommandation sur l'application du principe « pollueur-payeur » à la pollution d'origine accidentelle a été adoptée par le Conseil, selon laquelle les exploitants d'installations dangereuses devraient rembourser les coûts supportés par les pouvoirs publics pour remédier aux effets de la pollution causée par un accident et remettre en état l'environnement touché.

La Commission Économique pour l'Europe (C.E.E./N.U. Genève).

L'essentiel des travaux dans cette instance — seule organisation européenne où siègent les pays de l'Est aux côtés de ceux de l'Europe de l'Ouest et de l'Amérique du Nord — ont concerné la mise en œuvre de la Convention sur la pollution atmosphérique à longue distance, dans le cadre de laquelle un nouveau protocole relatif à la lutte contre les émissions d'oxydes d'azote ou leurs flux transfrontaliers a été signé le 1^{er} novembre 1988 à Sofia. La France a, bien entendu, signé ce protocole.

Le Programme des Nations-Unies pour l'Environnement (P.N.U.E.).

Le Conseil d'administration du P.N.U.E. a tenu sa quinzième session du 15 au 26 mai 1989. Les débats de cette session, à laquelle ont participé 44 ministres et 103 pays, ont été largement marqués par les questions institutionnelles.

En effet, les problèmes d'environnement planétaires, en particulier l'augmentation de l'effet de serre, la dégradation de la couche d'ozone et la perspective de réunion, en 1992, de la seconde Conférence des Nations-Unies sur l'environnement, incitent à une réflexion sur l'évolution du rôle du P.N.U.E. qui ne paraît plus, aux yeux de tous, à même de faire face aux nouveaux enjeux.

Le budget adopté pour 1990-1991, comporte une hypothèse basse (60 millions de dollars, simple reconduction par rapport aux années précédentes) et haute (68 millions), dont 75 % sont concentrés sur 8 thèmes prioritaires. Pour la période considérée, trois sous-programmes bénéficient d'une augmentation notable : l'atmosphère, l'évaluation de l'environnement (le Plan Vigie) et le droit de l'environnement.

Enfin, parmi les actions menées par l'Organisation des Nations-Unies pour l'Éducation, la science et la culture (UNESCO), il faut noter :

— l'« Homme et la Biosphère » (M.A.B.), programme intergouvernemental et interdisciplinaire de recherche et de formation, lancé en 1971, qui concerne les interactions des activités humaines et des écosystèmes terrestres et aquatiques ;

— et surtout la mise en œuvre de la *convention du patrimoine mondial*, culturel et naturel qui vise à sauvegarder les sites culturels et naturels d'une « valeur exceptionnelle et universelle inscrits sur la liste du patrimoine ».

B. — Les grands débats

Parmi les thèmes de protection de l'environnement qui ont marqué l'année écoulée, favorisant ainsi une prise de conscience mondiale de ces défis à l'équilibre de la planète, votre rapporteur en a retenu trois qui méritent plus particulièrement d'être examinés : l'ozone, l'effet de serre et l'Antarctique.

1. *La question controversée de l'ozone*

L'état des lieux

L'ozone, molécule composée de trois atomes d'oxygène, découverte en 1840, joue dans les équilibres de l'environnement terrestre un rôle fondamental. Bien que constituant minoritaire de l'atmosphère, environ un millionième du contenu total, il est le filtre naturel qui absorbe, entre le sol et 80 kilomètres d'altitude, le rayonnement solaire ultraviolet dangereux pour les organismes vivants.

L'ozone permet ainsi le maintien de la vie animale et végétale en éliminant les courtes longueurs d'onde susceptibles de détruire les cellules et d'inhiber la photosynthèse. Il est également responsable, avec le gaz carbonique et la vapeur d'eau, de l'équilibre thermique de l'atmosphère terrestre et donc des conditions climatiques.

L'état actuel de « la couche d'ozone » résulte d'un très grand nombre d'interactions physico-chimiques mettant en jeu, outre le rayonnement solaire, de nombreux constituants très minoritaires de l'atmosphère représentant, pour certains, moins d'un milliardième de la concentration totale. Ceux-ci trouvent leur origine dans des constituants produits au niveau du sol, soit de façon naturelle (vapeur d'eau, gaz carbonique, méthane, hydrogène moléculaire, protoxyde d'azote), soit de façon artificielle (méthane, protoxyde d'azote, constituants chlorés).

Or, l'explosion des activités industrielles et agricoles au cours des quarante dernières années a entraîné une modification de la composition chimique de l'atmosphère facilement observable pour les constituants minoritaires puisque les taux d'accroissement sont de l'ordre de quelques pour cent par an.

Ainsi, les émissions de méthane, produites tout à la fois par les rizières, les ruminants, l'exploitation du gaz naturel et la combustion de la biomasse ont augmenté de plus de 50 % au cours des cinquante dernières années.

L'augmentation du protoxyde d'azote dans l'atmosphère a été plus faible (0,3 % par an entre 1977 et 1986). Il est produit par les micro-organismes du sol et de l'eau et par l'oxydation des composés azotés présents dans les engrais.

S'agissant des constituants chlorés, l'influence des activités humaines est prépondérante puisque les industries chimiques, notamment par la production des chlorofluorocarbones (C.F.C.) constituent la principale source d'émission. Or, celle-ci est passée de 100 000 tonnes en 1960 au niveau mondial à près de 400 000 tonnes en 1984.

Les questions en suspens

Plusieurs questions concernant la « destruction » de la couche d'ozone restent sans réponse définitive et invitent à s'interroger sur la valeur des théories avancées et les solutions proposées.

La première concerne le degré de responsabilité des activités humaines dans la modification de l'équilibre de l'ozone puisque les constituants minoritaires de l'atmosphère, qui interviennent comme catalyseurs dans la destruction de l'ozone, peuvent avoir aussi bien une origine naturelle qu'une origine artificielle.

S'agissant des observations expérimentales réalisées sur la couche d'ozone, il convient de rester très prudent dans l'exploitation de leurs résultats. Jusqu'en 1985, aucune preuve expérimentale irréfutable n'avait pu être apportée d'une diminution aussi bien de la couche d'ozone que de la concentration locale dans la stratosphère. La situation a très largement changé au cours des quatre dernières années avec la publication de plusieurs rapports mettant en évidence, d'une part une diminution limitée à quelques pour cent de l'ozone à l'échelle globale, d'autre part une diminution plus dramatique de près de 50 % au printemps 1988 de l'ozone au-dessus du continent Antarctique. Mais ces résultats sont fondés sur un ensemble d'observations au sol et par satellite qui, toutes, présentent des lacunes, soit par le faible nombre de stations et leur concentration géographique, soit en raison de la fréquence des réétalonnages des appareils.

Enfin, beaucoup d'incertitudes demeurent, tant dans la prédiction de l'évolution à venir de la couche d'ozone que dans l'évaluation des effets liés à son éventuelle diminution. Comme dans tout problème de pollution, les conséquences sur la santé restent les plus difficiles à quantifier du fait de la quasi-impossibilité d'établir des relations doses-effets précises. Quant aux conséquences climatiques, la complexité des mécanismes mis en jeu et des contre-réactions possibles comme la variabilité naturelle du climat qui est encore mal connue, ne permettent pas de prédire avec certitude les effets d'une modification de la composition chimique de l'atmosphère.

Une réaction rapide mais limitée

Face à l'évolution prévisible de la couche d'ozone dans le siècle à venir, la communauté internationale a réagi en s'attaquant à la cause la plus aisément discernable, à savoir la production de chlorofluorocarbones (C.F.C.).

La France, comme ses partenaires européens a ratifié la convention de Vienne sur la couche d'ozone, entrée en vigueur le 22 septembre 1988. Celle-ci a été complétée le 1^{er} janvier 1989 par le protocole de Montréal. Il prévoit notamment la diminution en deux étapes de 50 % de la production et de la consommation de cinq C.F.C. Pour la mise en application de ce protocole, le conseil des communautés européennes a adopté un règlement sur sa mise en œuvre ; il contrôle l'offre et non la demande, en introduisant des quotas de production et d'importation.

En février 1989, les ministres français de l'Industrie et de l'Environnement ont signé avec les organisations professionnelles nationales utilisatrices des C.F.C. réglementés, des conventions par lesquelles elles s'engagent à mettre en œuvre des programmes de réduction.

2. La menace de l'effet de serre

L'effet de serre est un phénomène naturel, bénéfique à la Terre et à ses habitants : l'atmosphère exerce un filtrage en laissant passer le rayonnement solaire de faible longueur d'onde et en freinant le retour à l'espace du rayonnement infra-rouge réfléchi par la Terre. Sans l'effet de serre, la température moyenne à la surface du globe serait inférieure de quelque 30 °C à sa valeur actuelle.

Or, depuis quelques décennies, la concentration des gaz à effet de serre ne cesse d'augmenter dans l'atmosphère, en grande partie à cause du développement des activités humaines. Le réchauffement de l'atmosphère terrestre est maintenant une quasi-certitude scientifique, il pourrait, vers l'an 2050 entraîner un accroissement de la température moyenne du globe de 1,5 à 4,5 degrés, avec de graves conséquences humaines, socio-économiques et écologiques (relèvement du niveau de la mer, acidification de certaines zones tempérées...).

Les C.F.C., déjà accusés de la destruction de la couche d'ozone, font partie des gaz à effet de serre et seraient responsables pour 25 % du réchauffement prévisible. Mais le premier facteur incriminé, pour 55 % de l'effet total, est l'augmentation de la teneur en gaz carbonique de l'air.

Celle-ci est estimée à + 25 % depuis 1850 et s'établit à un rythme continu de + 0,5 % par an. Deux causes en sont à l'origine : l'utilisation de combustibles fossiles (charbon, pétrole, gaz) et la déforestation.

S'agissant de la première cause, les solutions doivent être trouvées dans la maîtrise des politiques énergétiques, et le développement des énergies de substitution (énergies renouvelables, nucléaire). Mais si des efforts considérables ont déjà été entrepris dans les pays occidentaux qui ont réduit leurs émissions de gaz carbonique (la France est, sur ce point, un exemple remarquable avec une baisse de 38 % entre 1980 et 1988), celles-ci progressent dans les pays en développement parfois moins soucieux de la protection de l'environnement que de la croissance économique.

S'agissant de la déforestation, on l'estime en 1988, pour la forêt amazonienne (14 pays concernés), à 10 millions d'hectares sur une surface totale de 5,2 millions de kilomètres carrés, ce qui représente la libération d'environ quatre milliards de tonnes de gaz carbonique.

Afin d'endiguer ce mouvement, il est indispensable de favoriser une action internationale pour des aménagements agro-forestiers qui permettraient de tenir compte des besoins alimentaires et énergétiques de populations toujours plus nombreuses.

La reforestation, avec des essences à croissance rapide, de quelque trois cent millions d'hectares dans le monde (soit trente fois la surface déforestée annuellement en zones tropicales) pourrait, selon certaines estimations, absorber l'équivalent du gaz carbonique qui s'accumule dans l'atmosphère actuellement.

Les pays concernés ne peuvent mener seuls cette action, la « déclaration de la Haye » signée le 11 mars 1989 par vingt-quatre chefs d'État et de Gouvernement (et à laquelle dix-neuf se sont joints depuis) a reconnu la nécessité d'une solidarité internationale en affirmant « *le principe selon lequel les pays sur lesquels les décisions prises en vue de protéger l'atmosphère feraient peser une contrainte anormale ou particulière, eu égard, notamment, à leur niveau de développement et à leur responsabilité effective dans la détérioration de l'atmosphère, recevront une aide juste et équitable à titre de compensation* ».

3. 1990 : L'année de l'Antarctique

Le statut de l'Antarctique

Découvert en 1820 par l'Anglais Édouard Bransfield, l'Américain Nathaniel Palmer et l'amiral russe Bellinghausen, le continent Antarctique a vu son statut fixé par le traité de Washington du 1^{er} décembre 1959. Celui-ci affirme quatre principes :

- la non-militarisation et la non nucléarisation du continent ;
- la liberté complète de la recherche scientifique nonobstant le partage de l'Antarctique entre sept États possessionnés ;
- la protection de l'environnement ;
- le gel des revendications territoriales.

Les 39 parties adhérentes au traité représentent plus des trois quarts de la population mondiale. Elles se partagent entre parties consultatives (22 actuellement) et parties non consultatives.

Le traité prévoit que les parties consultatives se réunissent périodiquement pour examiner les conditions d'application du traité, pour échanger des informations et se consulter sur des questions d'intérêt commun. Elles doivent démontrer l'intérêt qu'elles portent à l'Antarctique en y menant des activités substantielles de recherche scientifique telles que l'établissement d'une station ou l'envoi d'une expédition.

Toutefois, depuis la XII^e réunion consultative de Camberra en 1983, les parties non consultatives du traité sont associées aux travaux.

Le « système du traité de l'Antarctique » est composé en outre d'un ensemble de textes ayant valeur obligatoire :

— les mesures dites convenues, adoptées en 1964 par les parties contractantes, concernant la protection des espèces de faune et de flore du continent ainsi que la création d'aires spécialement protégées et de sites particuliers d'intérêt scientifique ;

— la convention sur la protection des phoques (Londres, 1972) qui fixe la liste des espèces de phoques totalement protégées et de celles qui peuvent faire l'objet de prélèvements selon des quotas mentionnés par la convention ;

— la convention sur la conservation de la faune et de la flore marines (Cambera, 1980).

' Le projet de convention dit de Wellington

Aucune disposition du traité de Washington ne régleme actuellement l'exploitation des ressources minérales en Antarctique. Un certain nombre d'États ont estimé nécessaire d'en fixer dès maintenant le cadre, même si l'exploitation n'est pas envisageable pour le moment. Des négociations ont donc été engagées qui ont abouti à la convention de Wellington signée en juin 1983. Celle-ci autorise l'exploitation du sous-sol mais en la soumettant à un contrôle extrêmement poussé. En effet, une demande d'autorisation préalable devra systématiquement être faite auprès des représentants des États signataires du Traité.

Cette convention a été l'occasion d'un affrontement entre la France et l'Australie d'une part, et les États-Unis et la Grande-Bretagne d'autre part, lors de la XV^e conférence consultative du traité de l'Antarctique. Les premiers entendent faire de ce continent une réserve naturelle, les seconds souhaitent ratifier au préalable la convention de Wellington quitte à adopter ensuite un protocole complémentaire protégeant l'écosystème antarctique.

Sans qu'un accord ait pu être trouvé sur le fond, la XV^e conférence s'est conclue le 20 octobre dernier, sur une demi-victoire des thèses françaises en retenant le principe d'une conférence exceptionnelle consacrée aux problèmes d'environnement en Antarctique en 1990.

Votre rapporteur se félicite de ce « moratoire » décidé par la conférence de Paris. On peut espérer que cette décision, qui s'est largement appuyée sur un vaste mouvement d'opinion, permette

d'obtenir l'année prochaine un consensus sur la nécessité de préserver le « continent blanc » de toute pollution humaine et de réserver son utilisation à la recherche scientifique. Enfin, il est souhaitable que soit soutenue l'action de l'office parlementaire des choix technologiques et scientifiques qui a annoncé le dépôt d'une proposition de loi « tendant à interdire aux ressortissants français, ainsi qu'aux sociétés qu'ils possèdent ou qu'ils contrôlent, de procéder à toute activité d'exploration et d'exploitation » (1).

*
* *

Considérant que la seconde délibération de la loi de Finances à l'Assemblée nationale avait apporté une amélioration certaine, quoique encore trop modeste, du budget de l'environnement, la commission des Affaires économiques et du Plan a décidé, conformément aux conclusions de son rapporteur, de laisser à la sagesse du Sénat le soin d'apprécier les crédits de l'environnement inscrits au projet de loi de finances pour 1990.

(1) Une telle disposition législative existe déjà en Belgique et en Italie.