

N° 94

SÉNAT

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1991 - 1992

Annexe au procès-verbal de la séance du 19 novembre 1991.

AVIS

PRÉSENTÉ

au nom de la commission des Affaires économiques et du Plan (1) sur le projet de loi de finances pour 1992 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* ; Francisque Collomb, Roland Grimaldi, Serge Mathieu, Louis Minetti, René Trégouet, *secrétaires* ; Jean Amelin, Maurice Arreckx, Henri Bangou, Bernard Barraux, Jacques Bellanger, Georges Berchet, Roger Besse, Jean Besson, François Blaisot, Marcel Bony, Jean-Eric Bousch, Jean Boyer, Jacques Braconnier, Robert Calmejane, Louis de Catuelan, Joseph Caupert, William Chervy, Auguste Chupin, Henri Collette, Marcel Costes, Roland Courteau, Marcel Daunay, Desiré Debavelaere, Rodolphe Desire, Pierre Dumas, Bernard Dussaut, Jean Faure, André Fosset, Aubert Garcia, François Gerbaud, Charles Ginesy, 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, Jacques de Menou, Louis Mercier, Louis Moinard, Paul Moreau, Jacques Moutet, Henri Olivier, Albert Pen, Daniel Percheron, Jean Peyrafitte, Alain Pluchet, Jean Pourchet, André Pourny, Jean Puech, Henri de Raincourt, Henri Revol, 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.) : 2240, 2255 (annexe n° 20), 2260 (tome VII) et T.A. 533.

Sénat : 91 et 92 (annexe n° 20) (1991-1992).

Lois de finances.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
INTRODUCTION	5
I. LES MOYENS DE LA POLITIQUE DE L'ENVIRONNEMENT	11
A. LA MODERNISATION PROGRESSIVE DE L'ADMINISTRATION	11
1. La création de services locaux du ministère de l'environnement	11
2. L'installation de nouveaux établissements publics	12
3. La faiblesse persistante de l'administration centrale	13
B. UN BUDGET STABILISÉ	14
1. Une augmentation apparente... ..	14
2. ... qui résulte, pour l'essentiel, de transferts	15
3. Analyse par actions	16
C. L'APPORT DES TAXES PARAFISCALES	17
1. Le bilan positif des taxes existantes	17
<i>a) La taxe sur la pollution atmosphérique</i>	<i>17</i>
<i>b) La taxe sur les huiles de base neuves et régénérées</i>	<i>19</i>
2. L'éventualité de la création de nouvelles taxes	20
II. LES PRIORITÉS POUR 1992	21
A. LA POLITIQUE DE L'EAU	21
1. Le projet de loi sur l'eau	22
2. Les interventions des agences de bassin	22
3. Les dotations budgétaires	24
B. LE DÉVELOPPEMENT D'UNE POLITIQUE CONTRACTUELLE AVEC LES COLLECTIVITÉS LOCALES ...	26
1. Les plans départementaux	26
2. Les plans municipaux	28

	<u>Pages</u>
C. LA PROTECTION DE LA NATURE	31
1. Des moyens supplémentaires	31
2. Le conservatoire du littoral	32
3. Les parcs naturels	33
4. Le problème des chasses traditionnelles	35
III. LES PROBLÈMES NON RÉSOLUS	37
A. LA GESTION DES DÉCHETS	37
1. Les difficultés du stockage des déchets industriels	37
2. La trop lente mise en place des plans d'élimination	39
3. Le cas particulier des déchets d'emballages	40
B. LA LUTTE CONTRE LE BRUIT	41
1. Les objectifs du plan national pour l'environnement	41
2. Des résultats médiocres	42
C. LE FINANCEMENT DES GRANDES CAUSES MONDIALES ..	43
1. La protection de la couche d'ozone	43
2. La lutte contre l'effet de serre	44
IV. LES ACTIONS EUROPÉENNES POUR L'ENVIRONNEMENT ..	47
A. DE NOUVELLES INITIATIVES	47
1. La protection du milieu aquatique	47
2. La lutte contre la pollution atmosphérique d'origine automobile	48
3. La création d'un instrument financier pour l'environnement	49
B. LES PROBLÈMES POSÉS PAR L'ÉTAT DE L'ENVIRONNEMENT EN EUROPE DE L'EST	50
1. Le constat	50
2. Les moyens engagés	51
CONCLUSION	52

Mesdames, Messieurs,

Le budget du ministère de l'environnement atteint, dans le projet de loi de finances pour 1992, 1,4 milliard de francs.

Il enregistre donc, par rapport à 1991, une progression de 13,7 %, plus marquée cependant pour les dépenses ordinaires (+ 27,4 %) que pour les dépenses en capital. Si les autorisations de programme progressent, en effet, de 4,5 %, les crédits de paiement diminuent de 4,3 %.

En outre, cette évolution globale très positive s'explique en grande partie par des modifications de la nomenclature budgétaire.

Le projet de budget pour 1992 se caractérise, à cet égard, par la poursuite du mouvement engagé depuis quelques années qui vise à rassembler dans le "bleu" environnement l'ensemble des dépenses concourant à la politique de l'environnement et, en particulier, les dépenses de fonctionnement et de personnel.

Votre rapporteur se félicite de cette clarification qui permet au ministère de l'environnement de disposer réellement des instruments nécessaires à la conduite de ses actions.

Mais sa traduction budgétaire donne une idée fautive de l'effort consenti pour 1992 en faveur de l'environnement.

En réalité, la progression à structure constante des crédits de l'environnement n'atteint que 2,5 %, soit une augmentation inférieure à la hausse des prix prévue pour 1992.

L'environnement ne semble donc plus bénéficier de la même priorité dans l'action du Gouvernement.

Au-delà de l'examen des dotations budgétaires, la tâche incombe, en outre, à votre rapporteur, d'examiner la politique menée, en 1991 par le ministère de l'environnement et les actions prévues pour 1992.

Le bilan qui peut en être établi est contrasté. Certains secteurs bénéficient d'une attention qu'il convient de saluer. C'est le cas, notamment, de la politique de l'eau, même si la position retenue en matière d'aménagements hydrauliques est très contestable. De même, la protection de la nature, à travers les parcs nationaux et régionaux ou le lancement d'une politique du paysage, est incontestablement au centre des priorités.

Mais la politique menée présente des lacunes qu'il convient de souligner.

Certaines actions, et en particulier la politique des déchets et la lutte contre le bruit, sont négligées.

Par ailleurs, de nombreux projets, trop rapidement évoqués, n'aboutissent pas, en raison de blocages administratifs ou financiers. Il suffit, pour s'en convaincre, de rappeler les difficultés rencontrées pour la création de l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie ou pour l'institution d'une taxe sur la mise en décharge.

Enfin, alors que le Plan national pour l'environnement avait tenté d'établir un programme cohérent pour la protection de l'environnement, le décalage s'accroît entre les ambitions affichées et la réalité des faits.

Le bilan provisoire de l'application du Plan national pour l'environnement, transmis à votre rapporteur et qui est reproduit ci-dessous, fait apparaître très nettement que les mesures déjà réalisées concernent essentiellement des modifications de la structure administrative, mais que les propositions essentielles qui ont des incidences financières réelles n'ont pas été mises en oeuvre.

**BILAN PROVISOIRE DE LA MISE EN OEUVRE DU PLAN NATIONAL
POUR L'ENVIRONNEMENT**

Établi par le ministère de l'environnement

On déjà été mis en oeuvre :

- la création de l'INERIS dont la reconversion doit être assurée en 1992 au profit de l'ingénierie des risques industriels en développant des ressources propres ;

- le doublement des financements attribués à la politique de l'eau (VIème programme des agences de bassin) ;

- la représentation du ministère de l'environnement au FDES et au Comité de l'énergie atomique ;

- la mise en place d'une mission de l'inspection des finances sur la "fiscalité écologique" ;

- la création d'un label "Ecoproduits" ;

- la mise en place d'une commission de réflexion sur l'écologie et le droit (proposition d'aggravation des sanctions contre "la délinquance écologique") ;

- la modification des orientations de la politique nationale des déchets ;

- la relance de la politique de recherche (communication du 17 janvier 1991, objectif de 5 % de la recherche publique et privée consacrées à l'environnement) ;

- le développement d'un important volet "Environnement" dans le programme EUREKA et les grands programmes innovants du ministère de l'industrie ;

- le lancement de chartes départementales et communales de l'environnement dans le cadre du partenariat État-collectivités locales.

Sont en cours de mise en oeuvre :

- la création des DIREN dont les textes sont au 10 septembre 1991 en fin de circuit de signatures ;

- la transformation des DRIR en DRIRE ;

- la création de l'agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie ;

- le rapprochement des directions départementales de l'équipement et de l'agriculture sur un "projet environnement" par le lancement d'une dizaine d'expériences ;

- la modernisation de l'administration centrale de l'environnement par la réforme des structures s'accompagnant de créations d'emplois ;

- la création du Collège national de l'environnement ;

- la transformation du C.I.Q.V. en Comité interministériel pour l'environnement ;

- la nouvelle loi sur l'eau dont la finalité est la modification du droit de l'eau, notamment par la création de nouvelles structures de gestion ;

- la mise en place d'une mission interministérielle sur l'effet de serre ;

- l'évaluation des impacts écologiques de la politique d'aménagement du territoire s'accompagnant de la préparation de la directive "impact des plans et programmes" ;

- l'institutionnalisation des "bilans écologiques d'entreprises" ;

- la préparation de la conférence environnement-développement de Rio de Janeiro : organisation d'un colloque international des organisations non gouvernementales ;

- les initiatives françaises en faveur d'une taxe internationale sur le CO².

Enfin, sont au stade de la réflexion préliminaire ou à celui de l'étude entre ministères :

- l'institutionnalisation d'une taxe sur la mise en décharge des déchets ;

- la péréquation de la taxe professionnelle au profit des communes acceptant des installations de traitement des déchets ;

- l'introduction des critères de protection de l'environnement dans la D.G.F. touristique ;

- la création d'un fonds d'intervention pour le partenariat écologique (FIPE), financé par des redevances sur l'usage des espaces naturels (péage autoroutier...) ;

- l'harmonisation vers le haut de la fiscalité européenne sur les combustibles fossiles ;

- la création d'une "police de la nature" par la polyvalence des polices existantes ;

- la mise en place d'un "service vert" ;

- la présentation au Parlement d'un nouveau projet de loi sur le thème "démocratie et environnement" ;

- l'élaboration d'un code de l'environnement ;

- la décentralisation au profit des régions de la politique des paysages ;

- la réforme des statuts du personnel de l'environnement par la création d'un corps de l'environnement ;

- le développement de nouvelles filières de formation : création d'une école d'application, réforme du cursus des grandes écoles ;

- la constitution d'un groupe de travail sur l'élargissement du rôle des comités d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail (C.H.S.T). à l'environnement ;

- la révision du protocole "Environnement-Education nationale" ;

- le développement de la coopération avec les pays de l'Est ;

- la participation active à la mise en oeuvre de l'agence européenne de l'environnement ;

- la création de l'"Observatoire de la Planète" ;

- les mesures d'incitation à une gestion écologique des services publics, par exemple, l'orientation des marchés de l'Etat en faveur des produits recyclables.

I. LES MOYENS DE LA POLITIQUE DE L'ENVIRONNEMENT

A. LA MODERNISATION PROGRESSIVE DE L'ADMINISTRATION

Annoncée par le Plan national pour l'environnement, la structuration progressive du ministère de l'environnement se poursuit. Elle se caractérise, en 1991, par l'installation des nouvelles directions régionales de l'environnement (DIREN), le renforcement des missions d'environnement des directions régionales de l'industrie et de l'environnement (DRIRE), et aussi par la mise en place des nouveaux établissements publics de recherche et d'évaluation.

1. La création de services locaux du ministère de l'environnement

Les nouvelles directions régionales de l'environnement résulteront de la fusion des délégations régionales à l'architecture et à l'environnement, des délégations de bassin, des services régionaux de l'aménagement des eaux et des services hydrologiques centralisateurs. Leur mise en place effective devrait intervenir au 1er janvier 1992.

Cette création entraîne le transfert dans le budget du ministère de l'environnement, de 344 emplois du ministère de l'agriculture et de 207 emplois du ministère de l'équipement ainsi que des moyens de fonctionnement correspondants.

Elle s'accompagne en outre, d'une augmentation limitée des effectifs par la création de six emplois supplémentaires destinés aux DIREN dans les régions d'outre-mer.

En outre, la maîtrise du ministère de l'environnement sur les directions régionales de l'industrie et de l'environnement (DRIRE) devrait être renforcée et la définition des missions d'environnement exercées par les services précisée, notamment dans les domaines des risques industriels, de la pollution de l'air ou du traitement des déchets.

En ce qui concerne, enfin, la question de la création de services départementaux propres à l'environnement, aucune décision ne devrait être prise avant que soit établi le bilan de l'expérience engagée en juillet 1990.

Cette expérience vise à coordonner les interventions des directions départementales de l'équipement et des directions départementales de l'agriculture et de la forêt dans leurs missions d'environnement. Elle a été lancée dans quinze départements (1) et devrait durer jusqu'au mois de septembre 1992.

2. L'installation de nouveaux établissements publics

L'année écoulée a vu la mise en place progressive, et parfois laborieuse, de trois nouveaux établissements publics :

- l'Institut national de l'environnement industriel et des risques (INERIS), créé en 1990 ;

- l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie, créée en 1991(2) ; l'installation de cette agence se heurte toutefois à de graves difficultés ;

- l'Institut français de l'environnement (IFEN), créé la même année.

L'entrée en activité de ces trois établissements entraîne logiquement une augmentation de leurs moyens inscrits au projet de budget pour 1992. Ainsi, l'INERIS bénéficie d'une augmentation de crédits de 14 millions de francs, l'AEME de 6 millions de francs supplémentaires et l'IFEN de 2,9 millions de francs.

(1) *Alpes Maritimes, Calvados, Correze, Drôme, Finistère, Gironde, Haute Garonne, Morbihan, Moselle, Nord, Saône-et -Loire, Somme, Yonne, Martinique.*

(2) *par la loi n° 90-1130 du 19 décembre 1990.*

3. La faiblesse persistante de l'administration centrale

Malgré les créations évoquées précédemment, il reste indiscutable que les moyens en personnel de l'administration centrale de l'environnement demeurent insuffisants face à l'importance et à la diversification croissante de ses missions, au niveau national et international.

Certes, la quasi totalité des emplois de l'administration centrale est désormais inscrite au budget de l'environnement alors qu'ils étaient auparavant dispersés entre de nombreux ministères.

Mais le "rapatriement" progressif de ces effectifs, qui s'est opéré par transferts n'a pas pour autant augmenté substantiellement leur importance.

Au total, l'effectif global de l'administration centrale de l'environnement comprend, en 1991, 543 agents dont 53 % de catégorie A, et n'a connu qu'une progression très modeste depuis 1987 que retrace le tableau ci-dessous :

	1988	1989	1990	1991
Effectifs	516	520	526	543

Le projet de budget pour 1992 s'inscrit dans la continuité puisqu'il ne prévoit la création que de 16 emplois supplémentaires.

Enfin, il convient de signaler que le ministère de l'environnement ne dispose pas d'une structure autonome de gestion de son personnel et que la majorité des effectifs de l'administration centrale est gérée par la direction du personnel du ministère de l'équipement.

B. UN BUDGET STABILISÉ

Après plusieurs années de progression rapide, le budget de l'environnement connaît, pour 1992, une brusque stabilisation.

1. Une augmentation apparente...

L'ensemble des crédits (dépenses ordinaires et crédits de paiement) du ministère de l'environnement, atteint, dans le projet de loi de finances pour 1992, 1 443 millions de francs, ce qui représente une augmentation de 13,7 % par rapport à 1991.

Cette progression s'inscrit dans une évolution très favorable de ce budget depuis 1987 :

ÉVOLUTION DU BUDGET ENTRE 1987 ET 1992

(en millions de francs)

	1988	1989 (1)	1990	1991	PLF 1992
Dépenses ordinaires	238	238	337	720	917,2
Crédits de paiement	460	430	519	550,5	526,5
TOTAL	698	668	856	1 270	1 443,7

(1) sans crédits risques majeurs.

Toutefois, cette augmentation recouvre deux évolutions divergentes : une forte progression des dépenses ordinaires (+ 27,4 %) et une diminution des crédits de paiement (- 4,4 %).

2. ... qui résulte, pour l'essentiel, de transferts

L'augmentation du budget de l'environnement résulte pour une très grande part de modifications de la nomenclature budgétaire et de transferts de crédits en provenance du ministère de l'équipement, du logement, des transports et de l'espace et du ministère de l'agriculture et de la forêt.

Les principaux transferts effectués sont retracés dans le tableau suivant :

PROVENANCE	OBJET	CRÉDITS (en milliers de francs)
Ministère de l'agriculture	Emplois des services régionaux d'aménagement des eaux (334 emplois)	51 509
Ministère de l'équipement	Transfert de 432 emplois	60 767
Ministère de l'équipement	Transfert de crédits de vacances	17 452
Ministère de l'agriculture	Dépenses de fonctionnement	9 756 651
Ministère de l'équipement	Dépenses de fonctionnement	1 198 324
Ministère de l'économie	Crédits d'entretien	191

Ces transferts de crédits représentent au total 141,8 millions de francs, alors que l'augmentation globale des dépenses ordinaires et des crédits de paiement prévue par le budget pour 1992 s'élève à 173,4 millions de francs.

A structure constante, la progression du budget de l'environnement n'est donc plus que de 2,5 % ce qui permet, à peine, un maintien en francs constants des dotations.

3. Analyse par actions

Le budget du ministère de l'environnement est traditionnellement organisé autour de six actions dont le tableau ci-dessous retrace les évolutions respectives

	Dépenses ordinaires et crédits de paiement (1)	Variation par rapport à 1991 (en %)	Autorisations de programme (1)	Variation par rapport à 1991 (en %)
Moyens de l'Administration	449,6	+ 58,7	-	-
Prévention des pollutions	408,5	- 1,8	293,2	- 3,6
Protection de la nature	323,3	+ 11,1	220,1	+ 26,3
Qualité de la vie	126,6	- 17,2	105,6	- 6,4
Recherche, études générales et informatique	115,7	+ 6,1	96,5	+ 0,4
Information et actions de coopération	20	+ 10,7	5,7	+ 109,6
TOTAL	1 443,7	+ 13,7	721,1	+ 4,5

(1) en millions de francs

● L'augmentation des crédits destinés aux **moyens de l'administration** (personnels, administration générale et formation et modernisation des services) est la conséquence des transferts d'emplois précédemment mentionnés et de la création de 22 emplois.

● S'agissant de la **prévention des pollutions**, la baisse globale des crédits recouvre des évolutions divergentes. D'une part, l'augmentation des crédits affectés à la gestion des eaux (à l'exclusion de la dotation aux grands barrages en diminution très nette) et l'ouverture de nouveaux crédits pour l'Institut national de l'environnement et des risques industriels et l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie et, d'autre part, la baisse des crédits consacrés à la lutte contre les pollutions, les

nuisances, les risques industriels et l'inspection des installations classées.

● **La protection de la nature** constitue, à l'évidence, une action prioritaire du projet de budget. Les augmentations de crédits prévues seront destinées, notamment, au conservatoire de l'espace littoral, aux parcs naturels, ainsi qu'aux opérations de protection de la faune et de la flore.

● **La qualité de la vie** est, comme dans le budget de 1991, la victime des économies budgétaires. Toutefois, si les crédits du Fonds d'intervention pour la qualité de la vie connaissent une brutale diminution, votre rapporteur a noté un accroissement significatif des moyens consacrés à la qualité de l'environnement et, notamment aux plans départementaux et municipaux d'environnement.

● L'action "**Recherche, études générales et informatique**" enregistre une quasi-stagnation en francs constants de ses dotations.

● Enfin, **l'information et les actions de coopération**, qui ne représentent qu'une part extrêmement limitée du budget de l'environnement (de l'ordre de 1 %), bénéficient d'augmentations substantielles au profit notamment des crédits relatifs à la définition et à la conduite d'une politique internationale de l'environnement.

C. L'APPORT DES TAXES PARAFISCALES

1. Le bilan positif des taxes existantes

a) La taxe sur la pollution atmosphérique

La taxe parafiscale sur la pollution atmosphérique, créée par décret en juin 1985, était assise, jusqu'en mai 1990, sur les seules émissions de dioxyde de soufre, de composés soufrés et d'oxydes d'azote, au-delà de seuils en volumes de rejets n'assujettissant en

pratique que les très grosses installations de combustion. En mai 1990, elle a été reconduite sur de nouvelles bases plus larges incluant les émissions d'acide chlorhydrique, d'hydrocarbures, de solvants et autres composés organiques volatiles et de poussières. En outre, les seuils ont été abaissés afin de parvenir à un quasi-doublement du nombre d'installations concernées. Perçue jusqu'à aujourd'hui par l'Agence pour la qualité de l'air, cette taxe devrait, à partir de 1992, être perçue par l'Agence pour l'environnement et la maîtrise de l'énergie.

Du fait des modifications intervenues en 1990, le produit de cette taxe devrait connaître une forte augmentation.

**PRODUIT NET DE LA TAXE SUR LA POLLUTION
ATMOSPHERIQUE**

(en millions de francs)

1989	1990	1991 (1)	1992 (1)
74,3	88,2	105	150

(1) Prévisions

Le produit de la taxe a été affecté à des aides aux industriels qui y sont assujettis, pour la réalisation d'équipements antipollution (89 % du produit) ou à des aides pour la mesure ou la réduction de la pollution (11 % du produit).

Au total, les aides à la réalisation d'équipements ont permis la réalisation de travaux qui entraîneront une réduction des émissions de SO² évaluée à environ 100 000 tonnes par an.

Des solutions performantes et innovantes ont pu être mises en oeuvre tant dans le domaine des installations thermiques que dans le domaine des procédés industriels.

Dans le cadre des aides au développement de technologies, le système de taxe a permis de financer la presque totalité des travaux au plan national pour le développement de chaudières désulfurantes et de procédés de désulfuration. Il a contribué efficacement au développement de nouveaux moyens de mesure à l'émission.

Le bilan de la taxe sur la pollution atmosphérique est donc très largement positif. Elle est, aussi, bien acceptée par les

industriels et son recouvrement s'opère sans difficultés avec un taux moyen de recouvrement évalué à 99,45 %.

b) La taxe sur les huiles de base neuves et régénérées

La taxe parafiscale sur les huiles créée en 1986 a été renouvelée en 1989 avec une assiette élargie aux huiles de base régénérées.

Son produit, versé à l'Agence nationale pour la récupération et l'élimination des déchets, bénéficiera, à compter du 1er janvier 1992, à l'Agence pour l'environnement et la maîtrise de l'énergie.

Il est, comme celui de la taxe sur les pollutions atmosphériques, en augmentation :

PRODUIT NET DE LA TAXE SUR LES HUILES

(en millions de francs)

1989	1990	1991 (prévisions)
43,3	72,7	76,5

Cette augmentation a permis une progression très nette du budget affecté à l'indemnisation des ramasseurs agréés (+ 32,2 %) qui était souhaitée depuis fort longtemps.

Le bilan de l'efficacité de cette taxe est, lui aussi, positif. Un examen des quantités d'huiles usagées collectées montre une progression de 36 % en 1989 sur les seules huiles usagées moteur.

La taxe parafiscale sur les huiles de base permet sans conteste d'améliorer la collecte et l'élimination des huiles usagées issues des petits producteurs et, notamment, des particuliers, car elle permet de rendre gratuite la prestation d'enlèvement des huiles usagées, le collecteur se rémunérant, pour partie, grâce à la revente du produit à un éliminateur agréé et, pour l'autre partie, grâce à l'indemnité versée au titre de la taxe parafiscale.

2. L'éventualité de la création de nouvelles taxes

Face au ralentissement de la progression de ses moyens budgétaires, le ministère de l'environnement est confronté au problème du financement des actions préconisées par le Plan national pour l'environnement.

Prenant acte du bilan très positif des taxes existantes, il a suggéré, dans plusieurs domaines, l'institution de nouvelles taxes parafiscales, fondées sur le principe pollueur-payeur.

Parmi toutes ces propositions, celle qui, semble-t-il, a aujourd'hui le plus de chances de se concrétiser est la création d'une taxe sur la mise en décharge.

Celle-ci avait été prévue par le Plan national pour l'environnement dont les termes méritent d'être rappelés :

"Pour améliorer le traitement des déchets, une redevance sera perçue sur les décharges publiques et privées, calculée sur le tonnage et la toxicité des déchets. Elle permettra le financement des actions de réduction des flux de déchets conduites par l'Agence nationale pour la récupération et l'élimination des déchets (ANRED). Une taxe sur les produits dont l'élimination ou la récupération est le plus difficile sera aussi créée et gérée par l'ANRED. Enfin, les départements percevront une nouvelle taxe sur les ordures ménagères pour financer la réalisation du schéma départemental."

Le ministère de l'Environnement a donc lancé l'idée d'une taxe sur la mise en décharge, dont le produit pourrait atteindre 400 millions de francs par an. Cette taxe aurait été perçue par la nouvelle Agence pour l'environnement et la maîtrise de l'énergie.

Ce projet a, pour l'instant, été constamment repoussé par le gouvernement, malgré l'insistance du ministère de l'environnement.

Très récemment, le ministre de l'industrie a, lui-même critiqué le système préconisé par l'environnement estimant qu'il était nécessaire de distinguer les différentes catégories de déchets et d'établir des taux variables. Au mois de septembre 1991, un rapport sur ce thème a été demandé à M. Jean-René FOURTOU, Président Directeur général de Rhône-Poulenc.

Ces hésitations et les rivalités qu'elles révèlent sont tout à fait regrettables.

La création d'une taxe sur les déchets, fondée sur le principe du pollueur-payeur permettrait le financement des installations nécessaires à l'élimination des déchets et des recherches pour mettre au point des produits biodégradables. Le problème des déchets, industriels ou ménagers, est d'une telle gravité qu'il justifie pleinement la mise en place d'instruments économiques incitatifs de cet ordre.

Par ailleurs, nos voisins européens se sont déjà engagés dans cette voie. Ainsi, l'Allemagne a décidé d'instituer de très lourdes taxes sur les déchets ménagers et industriels dont le produit devrait atteindre près de 17 milliards de francs.

Votre rapporteur souhaite donc vivement que soit mis un terme aux atermoiements actuels et qu'une décision politique définitive intervienne très rapidement.

II. LES PRIORITÉS POUR 1992

A. LA POLITIQUE DE L'EAU

La politique de l'eau constitue, sans nul doute, une des priorités de l'action du gouvernement en matière d'environnement.

Elle comprend trois volets : la modernisation de la législation sur l'eau, le renforcement des moyens des agences de bassin et des dotations budgétaires augmentées.

1. Le projet de loi sur l'eau

Le droit de l'eau, bâti progressivement pour répondre à différents usages successifs (irrigation, hydroélectricité, navigation, alimentation et hygiène publique), est devenu inadapté. Depuis vingt-cinq ans, le contexte de la gestion de l'eau a profondément évolué et l'apparition de conflits d'usages croissants dans certaines régions a montré les carences du droit actuel et la nécessité d'une approche beaucoup plus globale et patrimoniale de la ressource.

Le projet de loi sur la répartition, la police et la protection de l'eau, examiné par le Sénat en première lecture au cours de la présente session, ne constitue pas, à lui seul, une réponse globale aux problèmes de la protection et de la gestion des eaux.

Il apporte, cependant, des innovations intéressantes et renforce les moyens de préservation de la qualité de la ressource et des milieux aquatiques.

Votre rapporteur rappellera simplement que ce projet prévoit l'établissement de schémas d'aménagement et de gestion des eaux, qu'il transcrit dans le droit français les obligations résultant, en matière d'assainissement, de la directive européenne sur les eaux urbaines résiduaires, qu'il étend les dispositions relatives aux périmètres de protection à tous les captages d'eau potable, qu'il institue un régime d'autorisation ou de déclaration pour tous les prélèvements et rejets quelle que soit la nature des eaux.

2. Les interventions des Agences de bassin

L'année écoulée a vu l'adoption du sixième programme des Agences financières de bassin et le renforcement de leurs moyens financiers d'intervention.

Ces programmes, établis pour la période 1992-1996, ont déterminé les priorités suivantes :

- relever le niveau de la collecte et du traitement des eaux usées domestiques, ce qui implique notamment l'intensification de l'effort d'investissement et de renouvellement des réseaux d'égoûts et des stations d'épuration, l'engagement d'opérations de collecte et de

traitement des eaux pluviales polluées et la promotion de l'assainissement autonome dans les zones d'habitat dispersé ;

- protéger la santé dans l'alimentation en eau potable ;
- intensifier la réduction des rejets industriels, notamment d'azote et de phosphore ;
- engager la lutte contre les pollutions d'origine agricole par la création, au sein de toutes les agences de bassin, d'une commission agricole chargée de proposer des programmes d'actions adaptés aux conditions locales et de les harmoniser avec les actions déjà engagées par les organismes agricoles (Fertimieux) ;
- améliorer la gestion de la ressource par des programmes régionaux de développement des ressources en eau ;
- entretenir et réhabiliter les milieux aquatiques et les zones humides ;
- participer aux outils de connaissance et à l'intensification de l'effort de recherche.

Ces orientations correspondent à un doublement de l'effort financier des agences de bassin dans les cinq années à venir. En effet, le programme d'investissement ainsi défini s'élève à 81 milliards de francs pour cinq ans, répartis, comme suit, par domaines d'intervention :

dépollution des eaux usées domestiques	43 milliards de francs
alimentation en eau potable	15 milliards de francs
lutte contre la pollution industrielle	11 milliards de francs
amélioration de la ressource en eau	6 milliards de francs
développement du conseil et de l'investissement	
en matière de pratique agricole	3,6 milliards de francs
restauration des milieux aquatiques	2,4 milliards de francs

Les programmes présentés par les agences de bassin ont été approuvés par le Gouvernement, le 19 juin 1991.

Votre rapporteur ne peut que se féliciter de cet effort renouvelé en faveur de la politique de l'eau. Mais, le problème du financement du VI^e Programme n'en reste pas moins posé. Les investissements devront, en effet, être payés par une augmentation des redevances et par une hausse du prix de l'eau (évaluée à + 75 %). Mais, on peut, cependant, se demander si ces deux sources de financement seront suffisantes pour y parvenir.

3. Les dotations budgétaires

Tous les crédits budgétaires affectés à la politique de l'eau ne relèvent pas du ministère de l'environnement. D'autres ministères apportent, en effet, des contributions non négligeables que présente le tableau suivant.

CRÉDITS DE LA POLITIQUE DE L'EAU (1991)

Ministère	Montant (en milliers de francs)	Objet
Industrie	10 180	Subvention au B.R.G.M.
Equipement	500	Voies navigables (lutte contre la pollution)
Mer	1 600	Protection du littoral (études)
	5 000	Lutte contre la pollution par les hydrocarbures
	8 850	Protection et aménagement du littoral
	96 130	Estimation du coût du contrôle de l'eau
Santé	3 000	Etudes d'aménagement des eaux
	150	Travaux sur ouvrages domaniaux
	5 000	Espace rural - alimentation - réseaux
	93 220	Travaux d'intérêt régional (irrigation - drainage)
	75 000	Travaux d'intérêt national (aménagement des rivières, irrigation, barrages)
	805 000	F.N.D.A.E.
	Agriculture	

Au total, ce sont plus de 1 103 millions de francs qui sont affectés à la politique de l'eau par d'autres ministères que celui de l'environnement, dont la contribution s'élève à 281 millions de francs.

ces montants, il convient, enfin, d'ajouter le budget du conseil supérieur de la pêche (228 millions de francs) et celui des Agences financières de bassin (5 192 millions de francs).

Pour ce qui concerne le budget propre du ministère de l'environnement, le projet de loi de finances pour 1992 se caractérise par un effort supplémentaire dans le domaine de la gestion des eaux, afin notamment d'abonder les contrats de baies et de rivières.

Le tableau suivant retrace l'évolution de ces crédits :

DOTATIONS CONSACRÉES AUX CONTRATS DE RIVIÈRES

1989	1990	1991	Projet de loi de finances pour 1992
13 406	14 406	15 906	17 906

(en milliers de francs)

Cependant, cette amélioration doit être mise en parallèle avec la stagnation, voire la décroissance des crédits consacrés aux barrages et aux autres travaux de protection contre les eaux.

Si les moyens affectés à ces travaux dans les départements et territoires d'outre-mer connaissent une augmentation en crédits de paiement (+ 13 %), les autorisations de programme sont maintenues à leur niveau de 1991.

En ce qui concerne l'équipement des réseaux d'annonces des crues et l'hydrométrie, les crédits de paiement diminuent de 9,2 % et les autorisations de paiement ne progressent que légèrement (+ 6,3 %).

Enfin, les dotations aux grands barrages et travaux de protection contre les eaux en métropole enregistrent une baisse de 15 % en crédits de paiement et de 14,7 % en autorisations de programme. Cette évolution est le résultat de la mise en cause des barrages de Serre-de-la-Fare et de Chambonchard, mais elle aura,

aussi, des conséquences négatives sur d'autres projets d'aménagement hydrauliques.

B. LE DÉVELOPPEMENT D'UNE POLITIQUE CONTRACTUELLE AVEC LES COLLECTIVITÉS LOCALES

La politique contractuelle entre l'Etat et les collectivités territoriales a été progressivement mise en place en matière d'environnement : contrats de ville pilote pour la lutte contre le bruit, contrats de plan Etat-régions, protocoles d'environnement urbain, contrats avec certains départements, puis "*chartes départementales de l'environnement*" décidées lors du comité interministériel de la qualité de la vie du 18 avril 1989.

C'est une décision de ce comité interministériel du 29 mars 1990 qui a défini le cadre général actuel pour les politiques de l'Etat visant à favoriser la prise en compte globale de l'environnement par les collectivités territoriales, communes et départements.

Une circulaire du ministre de l'environnement, en date du 24 juin 1991, a fixé la procédure à suivre pour l'élaboration des plans municipaux et départementaux d'environnement et les conditions de l'aide du ministère de l'environnement.

Ces plans ont connu un succès important en 1991.

1. Les plans départementaux

L'expérimentation d'une politique partenariale entre l'Etat et les départements, qui devait concerner, dans un premier temps, quatre départements par an sur deux ou trois ans, a été élargie en décembre 1990 à dix départements par an pour les années 1991 et 1992, au titre du Plan national pour l'environnement.

Les plans départementaux pour l'environnement visent quatre objectifs principaux :

- inciter et aider les départements, qui le souhaitent, à définir et mettre en oeuvre une politique globale en faveur de l'environnement ;

- déterminer, à l'échelon départemental, un cadre de référence et une stratégie à moyen et long terme en faveur de l'environnement, dans lesquels s'inscriront l'ensemble des programmes et des projets mis en chantier dans le département ;

- harmoniser, mettre en cohérence et finaliser les interventions de l'Etat et des collectivités locales dans le département ;

- créer une dynamique durable en mobilisant l'ensemble des acteurs socio-économiques, professionnels et institutionnels, publics ou privés, autour d'un programme d'action.

En termes de contenu, un plan départemental pour l'environnement doit comprendre au moins les points suivants :

- un diagnostic de l'état des lieux portant sur les ressources (paysages, milieux naturels, eau, air), les points noirs, les atouts et les menaces en matière d'environnement ;

- un énoncé de la stratégie arrêtée par le département destinée à servir de cadre aux interventions des différents partenaires ;

- un programme d'actions accompagné d'une analyse des moyens techniques, administratifs et financiers nécessaires à sa réalisation ;

- les conditions de réalisation, de suivi et d'évaluation des actions et des résultats.

Sur le plan financier, le plan départemental pour l'environnement doit permettre une meilleure harmonisation des différentes interventions de l'Etat et des collectivités locales.

Les financements affectés à sa mise en oeuvre proviennent donc, pour l'essentiel, de l'utilisation des budgets existants (ministère de l'environnement, établissements publics et autres ministères).

Cependant, une aide incitative de l'ordre de 1 à 1,5 million de francs est accordée sur décision du comité interministériel pour la qualité de la vie, afin de favoriser le lancement des plans.

Cette aide a pour objectifs :

- d'aider à la réalisation d'une étude diagnostic lors du démarrage du plan ;

- de favoriser les études, les recherches et les actions de mise en cohérence des différentes actions sectorielles ;

- d'expérimenter des actions innovantes ;

- de développer les actions de communication, formation, sensibilisation en direction des différents acteurs et partenaires du plan ;

- de mettre en place les moyens de suivi et d'évaluation du plan et de ses résultats.

En 1990, un premier plan départemental pour l'environnement a été signé avec le département du Tarn.

Au cours du premier semestre 1991, une vingtaine de départements ont manifesté le souhait de s'engager dans cette politique et le nombre des demandes de renseignements et des candidatures se multiplie.

Actuellement, neuf plans départementaux sont en cours d'élaboration dans les départements suivants : territoire de Belfort, Landes, Gironde, Gers, Meuse, Bas-Rhin, Bouches-du-Rhône, Haute-Vienne et Nièvre.

On retrouve, dans chacun de ces départements, des thèmes communs de réflexion et d'actions qui concernent notamment la gestion de l'eau (périmètres de protection des captages, amélioration des traitements, interconnexion des réseaux d'alimentation en eau potable, assainissement, réduction de la pollution industrielle, aménagement des rivières), la gestion des déchets (recherche de sites de stockage, schéma de collecte et de traitement des ordures ménagères), la préservation et la valorisation des milieux naturels (protection de la faune et la flore humides, zones naturelles d'intérêt écologique, faunistique et floristique) et la mise en oeuvre d'actions de sensibilisation, d'information et de formation.

2. Les plans municipaux

Les plans municipaux d'environnement ont été proposés aux communes, au début de l'année 1990 ; plusieurs villes se sont immédiatement déclarées intéressées, leur intérêt se concrétisant pendant l'été 1990 par la signature de conventions entre les villes de Saint-Fons, Athis-Mons, Longjumeau et le ministère de l'environnement.

Le Plan national pour l'environnement, adopté en Conseil des ministres du 19 décembre 1990, a retenu le principe d'aider l'élaboration de 300 plans municipaux.

Rappelons qu'un plan municipal d'environnement s'élabore à partir d'une étude diagnostic portant sur l'état de l'environnement dans la ville, ainsi que sur le mode d'organisation mis en place pour prendre en compte ces problèmes. Un tel diagnostic permet de fixer des objectifs de qualité environnementale, de dégager les grandes familles d'actions à envisager et d'identifier les partenaires à mobiliser, après avoir fait le constat des atouts et des faiblesses de la ville.

Les élus font, ensuite, le choix d'un programme d'actions pluriannuel qui constitue *"le plan municipal d'environnement"* de la commune.

La démarche proposée par le ministère de l'environnement possède, en outre, deux caractéristiques :

- l'appel à un bureau d'étude extérieur à la commune pour réaliser le plan municipal ;
- le souci d'associer l'ensemble des partenaires concernés, à l'élaboration du plan.

Par cette politique des plans municipaux d'environnement, le ministère de l'environnement souhaite :

- inciter les villes ou les groupements à définir et à mettre en oeuvre une politique globale d'environnement ;
- mettre au point des méthodes pratiques et développer l'acquisition d'un savoir-faire pour aider les communes.

Le tableau ci-dessous présente la liste des communes ou groupements de communes, ayant conclu, au 1er juillet 1991, une convention avec le ministère de l'environnement pour l'élaboration d'un plan municipal ou intercommunal d'environnement. A cette date, seul le plan municipal d'environnement de la ville d'Athis-Mons était achevé et avait été adopté par le conseil municipal.

PLANS MUNICIPAUX OU INTERCOMMUNAUX D'ENVIRONNEMENT

(au 1er juillet 1991)

VILLE OU ENTITES INTERCOMMUNALES	DEPARTEMENT	NOMBRE DE COMMUNES	DATE DE SIGNATURE DE LA CONVENTION
1 SAINT FONS	Rhône	1	-
2 ATHIS-MONS (achevé 04/91)	Essonne	1	07-Sep-91
3 LONGJUMEAU	Essonne	1	28-Jun-90
4 NIMES	Gard	1	24-Sep-90
5 PETIT QUEVILLY	Seine maritime	1	16-Nov-90
6 GRAND COURONNE	Seine maritime	1	16-Nov-90
7 BREST (communauté urbaine)	Finistère	8	22-Nov-90
8 NIORT	Deux Sèvres	1	-
9 CAHORS	Lot	1	10-Jan-91
10 SAINT BARTHELEMY	Guadeloupe	1	16-Jan-91
11 HEROUVILLE-SAINT CLAIR	Calvados	1	01-Fev-91
12 ROYE	Somme	1	13-Fev-91
13 FREYMING-MERLEBACH	Moselle	1	04-Mar-91
14 BELFORT	Territoire de Belfort	1	19-Mar-91
15 VALLESPIR (association)	Pyrénées orientales	24	26-Mar-91
16 VIERZON	Cher	1	12-Avr-91
17 SAINT DIE	Vosges	1	19-Avr-91
18 CHERBOURG (communauté urbaine)	Manche	6	23-Mai-91
19 LES BARONNIES (syndicat intercommunal)	Drôme	74	31-Mai-91
20 LA GACILLY (canton)	Morbihan	9	10-Jun-91
21 JOINVILLE LE PONT	Val de Marne	1	20-Jun-91
22 SERIGNAN	Hérault	1	06-Jun-91
23 AURILLAC	Cantal	1	24-Jun-91
24 CHATEAUROUX	Indre	1	17-Jun-91

Votre rapporteur considère comme positif et prometteur le développement de ce partenariat entre l'Etat et les collectivités locales.

Il convient de noter, toutefois, que si le projet de budget pour 1992 prévoit un crédit de 2 millions de francs pour l'élaboration des plans départementaux et communaux d'environnement, cette dotation risque de se révéler insuffisante pour répondre favorablement à l'ensemble des demandes qui seront formulées par les collectivités locales.

En outre, il est à craindre que la contractualisation des actions ne limite à l'excès la liberté de choix des collectivités.

C. LA PROTECTION DE LA NATURE

1. Des moyens supplémentaires

Le projet de budget pour 1992 consent un effort particulier pour la protection de la nature, action déjà favorisée par le budget de 1991. L'accroissement prévu des crédits atteint, en effet, 11,1 % pour les dépenses ordinaires et crédits de paiement et 26,3 % pour les autorisations de programme.

Deux domaines ont été nettement privilégiés : la protection du littoral et les parcs naturels.

Toutefois, alors que le paysage français, rural ou urbain, est soumis de nos jours à de profondes et rapides mutations, notre pays ne dispose pas encore d'une véritable politique de mise en valeur et de protection des paysages.

Celles-ci sont actuellement toujours assurées par l'application de la loi du 2 mai 1930 sur les monuments naturels et les sites qui ne concerne que des espaces exceptionnels mais relativement restreints. Les sites classés ne couvrent en effet qu'environ 4 % du territoire métropolitain.

Nos voisins européens, quant à eux, ont mis en place des systèmes de gestion permettant d'assurer la maîtrise de la qualité des paysages : en Suisse, une multitude de règlements aboutit à soumettre à autorisation toute initiative touchant au territoire ; aux Pays-Bas, des documents réglementaires contraignants sont élaborés

systématiquement dans le but de préserver les paysages ; en Grande-Bretagne, enfin, des systèmes contractuels ont été mis en place entre collectivités publiques et avec les particuliers (entreprises, agriculteurs).

La politique française, en ce domaine, n'en est qu'au stade des études mais elle devrait rapidement se renforcer. Déjà des études expérimentales dites "plans paysage" ont été lancées dans le but d'assurer la pérennité des grands paysages. Ces études concernent deux sites de la vallée de la Loire, ceux de la vallée pyrénéenne, les abords de Saint-Flour et le parc naturel régional de Brotonne. Un des objectifs de ces plans est, notamment, de tester la pertinence des outils réglementaires existants pour assurer la maîtrise des paysages ou, a contrario, la nécessité d'une législation spécifique en la matière.

2. Le conservatoire du littoral

Le conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres connaît, depuis plusieurs années, de graves difficultés du fait de la diminution progressive des concours de l'Etat.

Ainsi, la dotation budgétaire au titre de l'acquisition de terrains est passée, en crédits de paiement, de 109 millions de francs en 1982 à 81 millions en 1990 et à 75 millions en 1991.

Cette diminution des moyens budgétaires, de même que la hausse continue des prix constatés sur le marché foncier, ont eu une incidence très négative sur l'importance des surfaces acquises.

En 1990, le conservatoire n'a pu acquérir que 1.247 hectares de terrains contre 1.583 hectares en 1989.

Le chiffre moyen des surfaces acquises durant les trois dernières années (1988, 1989, 1990), plus significatif car moins sensible aux variations dues aux aléas des procédures d'acquisition, est tout aussi inquiétant. Il s'établit, en effet, à 1.966 hectares alors que celui de la période 1987, 1988, 1989 atteignait 2.094 hectares.

Il convient de signaler, en outre, que la totalité de la dotation prévue par le projet de loi de finances pour 1991 a été épuisée en quelques semaines alors que, selon les indications fournies à votre rapporteur, il existe actuellement l'équivalent de 200 millions de francs de terrains du plus grand intérêt pour le littoral, dont le conseil d'administration du conservatoire a autorisé l'acquisition et pour lesquels les négociations sont virtuellement conclues.

Enfin, les collectivités locales subordonnent souvent leur acceptation de la gestion des terrains du conservatoire à la réalisation de travaux préalables de restauration et d'aménagement permettant l'ouverture au public.

Dans ces conditions, une revalorisation significative du budget du conservatoire du littoral était devenue une nécessité urgente.

Celle-ci se justifie, aussi, par les perspectives d'acquisition pour 1992.

Au cours de cette année, le conservatoire devrait procéder, en effet, à l'acquisition de l'ensemble de la Pointe du Raz, avec mise en oeuvre d'un programme de réhabilitation du site associant l'Etat, les collectivités locales et le mécénat, ainsi qu'à l'acquisition de l'un des derniers espaces naturels bordant le lac Léman. Il devrait aussi conclure la négociation conduite avec la ville d'Hyères et la compagnie des Salins du Midi afin d'acquérir les vieux salins d'Hyères.

Aussi, votre rapporteur se félicite de la nette progression des crédits du conservatoire de l'espace littoral, prévue par le projet de loi de finances pour 1992.

Ces crédits augmentent, en effet, de 30,4 % en autorisations de programme (soit 25 millions de francs supplémentaires) et de 17,5 % en dépenses ordinaires et crédits de paiement (soit 15,3 millions de francs supplémentaires).

Toutefois, compte tenu des retards accumulés, ces augmentations ne peuvent encore être considérées que comme un simple rattrapage et il convient que cet effort soit poursuivi sur plusieurs années.

Votre rapporteur souhaite notamment que soit instituée, au profit du conservatoire du littoral, la dation en paiement des droits de succession.

3. Les parcs naturels

Instruments essentiels de la politique de protection de la nature, les parcs naturels, nationaux ou régionaux, sont l'objet d'une attention particulière du ministère de l'environnement.

a) les parcs nationaux

Les crédits destinés aux parcs nationaux dans le projet de budget pour 1992 enregistrent une évolution favorable, retracée dans le tableau suivant :

	1991	P.L.F. 1992	EVOLUTION
Subventions de fonctionnement	90.844	93.974	+ 3,4 %
Subventions d'équipement			
. crédits de paiement	27.000	32.600	+ 20,7 %
. autorisations de programme	32.140	36.140	+ 12,4 %

(En milliers de francs)

Les crédits de fonctionnement supplémentaires devraient permettre, d'une part, d'accroître -certes faiblement- la présence de terrain par l'accueil de personnel temporaire ou bénévole et, d'autre part, la mise à l'étude de projets de création de nouveaux parcs.

En matière d'investissements, l'augmentation des crédits doit permettre de continuer la politique de modernisation des parcs nationaux visant notamment à favoriser l'accueil et l'information du plus grand nombre.

b) Les parcs naturels régionaux

Les crédits destinés aux parcs naturels régionaux connaissent une évolution moins favorable. Ils s'élèvent, dans le projet de budget pour 1992, à 16,8 millions de francs, soit une augmentation de 5 % par rapport à 1991.

Votre rapporteur avait évoqué, dans un précédent avis, les difficultés nées de la multiplication de projets de création de parcs régionaux et la nécessité d'un contrôle rigoureux de la marque collective "parc naturel régional".

Le ministère de l'environnement a engagé sur ce thème une réflexion qui pourrait aboutir au dépôt d'un projet de loi, élaboré en concertation avec la Fédération des parcs naturels.

Ainsi qu'il a été indiqué à votre rapporteur : *"le projet de loi envisagé, réaffirmerait les grands principes qui régissent les parcs naturels régionaux : caractère contractuel, triple objectif de protection, de développement et d'accueil.*

Il rappellerait l'initiative des régions et le principe d'un classement par le Ministre chargé de la protection de la nature, après avis d'une commission et selon les orientations suivantes :

- le classement en parc naturel régional doit permettre un aménagement harmonieux de l'espace. Il s'agit bien de proposer un projet global pour le territoire concerné. La charte ne saurait donc laisser en suspens tel ou tel volet de l'aménagement du territoire ;

- l'action des parcs devant s'inscrire dans la durée, les engagements pris par les contractants et l'Etat seraient traduits pour la durée de validité du classement- par l'opposabilité de certaines dispositions de la charte ;

- enfin, pour la gestion de la marque "parc naturel régional", pourrait être mis en place un système d'encouragement au mécénat."

Votre rapporteur émet le vœu que ce projet de loi soit présenté dans les meilleurs délais car il renforcerait la spécificité des parcs naturels régionaux et conforterait leur exemplarité.

4. Le problème des chasses traditionnelles

Comme le rappelait fort justement le rapport de la mission d'information chargée d'étudier les problèmes posés par l'avenir de l'espace rural français (1), la chasse, comme la pêche, sont des activités qui contribuent à la qualité de l'environnement et à l'animation du tissu rural.

Or, dix ans après l'entrée en vigueur de la directive européenne sur la conservation des oiseaux sauvages (n° 79/409 du

(1) Sénat n° 249 (1990-1991)

2 avril 1979), la question de son application soulève toujours de nombreuses difficultés. L'importance du contentieux national l'atteste (plus de 150 recours devant le juge administratif contre des arrêtés préfectoraux d'ouverture et de fermeture) de même que le nombre de procédures engagées devant le cour de justice de Luxembourg.

L'importance de ce contentieux tient largement au fait que certaines dispositions de la directive sont imprécises et se prêtent donc à des interprétations variées.

Ainsi, l'article 9 de cette directive, qui prévoit les cas dans lesquels il peut être fait exception aux règles édictées en ce qui concerne le statut de protection des espèces et les modalités selon lesquelles il peut y être dérogé, détermine deux hypothèses : l'absence d'autre solution satisfaisante et l'existence de chasses traditionnelles.

La directive, dont les fondements juridiques ont, par ailleurs, été vivement contestés (1), permet ainsi de déroger à ses dispositions "pour permettre, dans des conditions strictement contrôlées et de manière sélective, la capture, la détention ou toute autre exploitation judicieuse de certains oiseaux en petites quantités".

La compatibilité, avec ces dispositions, des chasses traditionnelles aux engins autorisées en France (gluaux, pantés et matoles) a été reconnue par la cour de justice des communautés européennes et consacrée par une modification législative du code rural (article L. 224-4 modifié par la loi n° 88-1202 du 30 décembre 1988 relative à l'adaptation de l'exploitation agricole à son environnement économique et social).

Mais certains types de chasse, tel que la chasse à tir des pigeons ramiers et des palombes, qui répondent pourtant aux conditions posées par la directive, ont été interdits en 1990, la réglementation française n'ayant pas pris en compte l'ensemble des possibilités ouvertes par cette directive.

Alors que le ministère de l'environnement dans la réponse qu'il a adressée à votre rapporteur souligne que "les chasses traditionnelles constituent un élément des cultures nationale et régionale qui contribue à la qualité de la vie", et qu'il ait annoncé sa volonté de suivre avec attention la préparation de la future directive

(1) Cf. les conclusions de la délégation pour les communautés européennes sur la réglementation communautaire de la chasse présentées par M. Hubert d'Andigné (Sénat n° 212/89).

faune-flore-habitant, il semble bien que son attitude en ce domaine soit quelque peu ambiguë.

Votre rapporteur souhaite donc que le Gouvernement adopte enfin une position claire dans l'application de la directive de 1979 et qu'un engagement soit pris de défendre les intérêts de la chasse au niveau européen, face aux revendications excessivement "idéologiques" des représentants des États du nord de l'Europe dont les traditions sont en opposition presque totale avec celles des pays méditerranéens, et en particulier de la France.

III. LES PROBLÈMES NON RÉSOLUS

A. LA GESTION DES DÉCHETS

En matière de gestion des déchets, industriels ou ménagers, le ministère de l'environnement n'a pas obtenu les résultats ambitieux qu'il escomptait. Mis à part le cas particulier des déchets d'emballages, évoqué ultérieurement, toutes les propositions de solutions qu'il a présentées se sont heurtées à des résistances qui, pour le moins, retardent leur mise en oeuvre. Tel est le cas de la taxe parafiscale sur la mise en décharge, déjà cité, celui de l'ouverture de nouvelles décharges ou enfin celui de l'élaboration de schémas locaux de traitement des déchets.

1. Les difficultés du stockage des déchets industriels

En 1990, la France dispose d'un réseau d'une quarantaine de centres collectifs d'élimination des déchets industriels qui ont traité 1,74 million de tonnes de déchets sur les 18 millions de tonnes de déchets dits "spéciaux" produits chaque année par l'industrie française.

La répartition des modes de traitement de ces déchets est la suivante :

- traitement physico-chimique :	396.000 tonnes ;
- incinération :	796.000 tonnes ;
- mise en décharge de classe I :	538.000 tonnes ;
- mine de sel :	1.200 tonnes ;
- traitements divers :	16.000 tonnes.

A long terme, les décharges de classe I ne devront plus recevoir que des "déchets de déchets", comme les cendres d'incinération, ou les déchets prétraités.

Tel est, du moins, l'objectif du ministère de l'environnement qui prévoit un renforcement des prescriptions techniques applicables aux décharges de classe I (critères de sélection et d'aménagement du site, conditions d'exploitation et de réaménagement du site, ...) ainsi qu'un saut qualitatif dans la conception même du rôle de la décharge de classe I. En effet, une décharge ne sera plus le réceptacle naturel des déchets industriels, mais sera réservée aux seuls "déchets ultimes". Dès aujourd'hui, ces centres ne devraient plus recevoir que des déchets ne pouvant pas être incinérés ou traités par une autre voie.

Mais en raison du relatif sous-équipement actuel, la mise en décharge constitue, encore, un moyen essentiel d'élimination des déchets.

Or, s'il existe aujourd'hui onze centres d'enfouissement technique de classe I, susceptibles de recevoir des déchets industriels spéciaux, la répartition de ces centres sur le territoire national est très inégale et des régions fortement industrialisées ne possèdent pas de capacités d'enfouissement à la hauteur de leur activité.

C'est le cas, en particulier, de l'ensemble de la partie sud de la France où le sous-équipement est dramatique.

Il s'y ajoute le fait que devant les difficultés d'ouverture de nouveaux sites, les centres existants arriveront à saturation dans quelques années.

Un effort important d'équipement reste donc à réaliser, tant pour les centres d'enfouissement technique de classe I (dont la dernière ouverture remonte à plus de six ans) que pour les centres d'incinération.

Cet effort ne pourra être réalisé que par la prise de conscience que ces installations contribuent efficacement à la sauvegarde de notre environnement en limitant les transports de matières dangereuses et les stockages non contrôlés.

2. La trop lente mise en place des plans d'élimination des déchets ménagers

Alors que le traitement des déchets devient un des principaux problèmes locaux d'environnement, les techniques d'élimination restent trop souvent encore sommaires et se limitent à une simple mise en décharge. Conscient de cette situation, le Parlement, sur l'initiative du Sénat, a décidé en décembre 1988 de "revitaliser" la notion de plans d'élimination des déchets. L'article 10 de la loi du 15 juillet 1975 sur l'élimination des déchets et la récupération des matériaux, modifiée par la loi n° 88-1261 du 30 décembre 1988 relative aux transferts transfrontaliers de déchets dangereux, dispose que l'autorité administrative établit ces plans après consultation des collectivités territoriales concernées et enquête publique.

Un dispositif similaire a été adopté récemment par la Communauté européenne.

La directive n° 91-156 modifiant et complétant la directive-cadre n° 75-442 du 15 juillet 1975 sur les déchets, qui doit être transcrite dans un délai de deux ans, prévoit explicitement l'élaboration par chaque Etat-membre de plans de gestion et en fixe les objectifs et le contenu.

Or, votre rapporteur constate avec regret que le décret en Conseil d'Etat, nécessaire à l'entrée en application effective de l'article 10 de la loi du 15 juillet 1975 modifiée n'a toujours pas été publié.

Certes, compte tenu de l'urgence que revêt l'élaboration de plans d'élimination des déchets, le ministre de l'environnement a demandé aux préfets qu'ils engagent, dès à présent, les concertations préalables nécessaires (1). D'ores et déjà, dans plus de quinze départements, ont été constitués des groupes de travail en ce sens. Dans d'autres départements, ce sont les conseils généraux qui ont

(1) Circulaire du 8 janvier 1991

créé ces groupes afin de réactualiser les schémas départementaux existants.

Toutes ces initiatives témoignent du fait que les plans d'élimination des déchets répondent à un besoin réel pressant.

Votre rapporteur souhaite que l'ensemble des travaux ainsi réalisés soit intégré prioritairement dans les futurs plans ; il ne serait pas acceptable, en effet, que le retard pris dans la publication d'actes réglementaires ait des conséquences dommageables pour les collectivités, en les obligeant à reprendre de nouveau le travail déjà effectué.

3. Le cas particulier des déchets d'emballages

Les déchets d'emballages représentent aujourd'hui près de 35 % du poids des ordures ménagères et ce sont eux, qui, par leur développement dans la consommation des Français, ont sans doute le plus contribué à l'augmentation de déchets (de 1960 à 1990, le volume des ordures a augmenté d'environ 63 %, les emballages jetés ont, quant à eux, été multipliés par trois).

Partant de ce constat, et compte tenu de la responsabilité initiale des industriels dans la production des emballages, le ministre de l'environnement a demandé à M. Antoine RIBOUD, président du groupe B.S.N., un rapport sur le tri et la valorisation de ces déchets.

Les solutions préconisées par ce rapport, remis en juillet 1991, méritent d'être évoquées.

Il suggère que les conditionneurs soient tenus à une "obligation de reprise" de leur emballage sans pour autant remettre en cause la compétence des collectivités locales en matière de collecte de déchets ménagers.

Le système préconisé implique une collecte séparative des déchets et prévoit, à la charge des conditionneurs, un enlèvement sans frais des matériaux collectés et triés, sous réserve qu'ils satisfassent à un cahier des charges. En outre, si les matériaux sont repris à valeur nulle, les communes sont assurées de recevoir une rétribution constante par tonne collectée et triée.

Pour assurer le bouclage financier du système, le rapport suggère que les conditionneurs versent une taxe, de quelques

centimes par emballage perdu mis sur le marché, à un organisme professionnel.

Celui-ci, agréé par les pouvoirs publics, assumerait l'obligation de reprise pour l'ensemble de ses adhérents, en redistribuant le fonds ainsi constitué au travers de la rétribution aux collectivités pour service rendu de collecte et de tri.

A la suite de la publication de ce rapport, des réunions des chefs d'entreprises concernés ont été organisées. Elles ont démontré qu'un accord assez général existait sur les principes de ce dispositif.

La mise en place de celui-ci pourrait ainsi intervenir dès 1992 avec un objectif, d'ici l'an 2000, d'une valorisation de 75 % des emballages, ce qui représente environ un doublement par rapport à la situation actuelle.

B. LA LUTTE CONTRE LE BRUIT

1. Les objectifs du Plan national pour l'environnement

Le Plan national pour l'environnement avait, en matière de lutte contre le bruit, défini des orientations et des objectifs très ambitieux. Ceux-ci comprenaient notamment :

- un programme de réhabilitation des logements soumis à des bruits très élevés (200 000 logements) permettant de traiter 20000 logements par an et représentant une dépense annuelle de l'ordre de 800 millions de francs financée pour moitié par l'Etat ;

- l'adoption d'une loi sur l'indemnisation des riverains des aéroports et l'extension des mesures d'aide aux aéroports bruyants de province ;

- l'isolation systématique des voies routières ou ferrées (T.G.V.) dans les zones habitées ;

- la modernisation du droit du bruit afin de supprimer les lacunes existant dans une législation éparse.

2. Des résultats médiocres

Force est de constater que le ministère de l'environnement n'a pu obtenir les moyens nécessaires à la mise en oeuvre de ce plan.

Le projet de loi annoncé d'aide aux riverains des aérodromes les plus bruyants n'a pas été présenté au Parlement. Son élaboration s'est en effet heurtée à trois oppositions : celle des associations qui contestent le recours au juge administratif pour la mise en cause de la responsabilité qui serait transférée aux aéroports ; celle du ministère de la défense, tendant à exclure les aérodromes militaires du champ d'application de la loi ; celle, enfin, du ministère des finances sur la mise en place du fonds d'aide aux riverains.

En ce qui concerne le programme de réhabilitation des logements et de résorption des "points noirs", l'absence de moyens budgétaires adaptés a conduit le ministère de l'environnement à suggérer la création d'une taxe. A l'imitation du système actuellement en vigueur aux Pays-Bas, cette taxe serait assise sur les carburants et son rendement pourrait atteindre plus de 400 millions de francs par an pour une valeur fixée à un centime par litre. Le ministère de l'environnement a suggéré par ailleurs l'institution d'une surtaxe sur les péages autoroutiers et les billets de T.G.V.

En outre, si la préparation d'une loi-cadre sur le bruit a bien été évoquée, aucune suite favorable n'a encore été donnée aux propositions de loi déposées à ce sujet sur le bureau de l'Assemblée nationale et du Sénat.

Au total, le seul élément positif apporté depuis 1990 à la lutte contre le bruit est la modification des compétences du maire en matière de bruits de voisinage, qui a résulté de l'adoption de la loi n° 90-1067 du 28 novembre 1990 relative à la fonction publique territoriale.

Désormais, en effet, les maires des communes à police étatisée, disposent d'une compétence générale en matière de prévention et de répression des bruits de voisinage. Celle-ci n'était auparavant accordée qu'aux maires des communes disposant d'un service communal d'hygiène et de santé.

Cette anomalie qui entraînait des conflits juridiques quand les villes souhaitaient mettre en place une réglementation

locale, avait été dénoncée depuis plusieurs années par le Conseil national du bruit.

Enfin, si le ministère de l'environnement a mis en place un système dit "d'aide au démarrage" pour inciter les villes à entreprendre une action globale de lutte contre le bruit (1), on peut s'interroger sur l'adéquation entre les moyens dont il dispose à ce titre et la progression très nette des demandes d'aide exprimées par les collectivités locales.

C. LE FINANCEMENT DES GRANDES CAUSES MONDIALES

1. La protection de la couche d'ozone

Depuis une dizaine d'années, les études, travaux et négociations pour la protection de la couche d'ozone stratosphérique se sont multipliés dans les enceintes internationales.

Comme ses partenaires européens, la France a ratifié la convention de Vienne et le protocole de Montréal, entrés en vigueur en 1988 et qui imposaient, notamment, la diminution en deux étapes de 50 % de la production et de la consommation de cinq chlorofluorocarbures (C.F.C.).

En outre, en 1989, des conventions ont été signées entre les ministères concernés et les organisations professionnelles nationales, utilisatrices des substances réglementées, dans lesquelles ces dernières s'engageaient à mettre en oeuvre des programmes de réduction. Ainsi, les fabricants d'aérosols se sont engagés à diminuer de 90 %, dès 1991, l'usage des C.F.C. comme propulseurs. Cet objectif a été largement atteint et, aujourd'hui, la propulsion des aérosols par des C.F.C. est devenue exceptionnelle. En juin 1990, les parties au protocole de Montréal, pour tenir compte des progrès dans les connaissances scientifiques, ont renforcé les mesures de protection de la couche d'ozone par un calendrier plus sévère de réduction de la production et de la consommation des C.F.C., prévoyant leur élimination en l'an 2000. Un mécanisme d'aide technique et financière pour les pays en voie de développement a été prévu afin de

(1) Ce système a remplacé les contrats de ville-pilote de lutte contre le bruit, le dernier ayant été conclu en 1986 avec la ville de Colmar.

leur permettre d'adhérer au protocole et d'en respecter les dispositions après un délai de 10 ans.

Ces accords internationaux ont été complétés, en 1991, par l'intervention d'un règlement communautaire (n° 594/91 du 4 mars 1991). Il prévoit notamment l'arrêt de la production et de la consommation des C.F.C. au 30 juin 1997.

Au plan national, des dispositions réglementaires sont actuellement en préparation qui permettront d'atteindre cet objectif. Elles devraient, en effet, interdire l'utilisation des C.F.C. dans des produits neufs, au fur et à mesure de la disponibilité des substituts et rendre obligatoires l'étiquetage des substances et produits ainsi que la récupération des fluides frigorigènes usagés.

Toutefois, le coût de la collecte et du traitement de ces fluides étant supérieur à celui de la fabrication du fluide neuf, seules des incitations économiques permettront d'assurer une réutilisation plus importante des fluides. Aussi, la France a proposé l'instauration d'un système harmonisé au niveau de la Communauté européenne d'aide à la récupération, au recyclage et à la destruction des C.F.C., reposant sur une taxation de ceux-ci.

2. La lutte contre l'effet de serre

L'effet de serre est le phénomène par lequel certains gaz, le gaz carbonique (CO²), les C.F.C., le méthane et le protoxyde d'azote essentiellement, absorbent les rayonnements infrarouges émis par la terre et provoquent un réchauffement de l'atmosphère.

Or, le développement industriel entraîne une production accrue de ces gaz que la terre ne peut plus absorber.

Selon un rapport du Groupe intergouvernemental sur l'évolution du climat (G.I.E.C.), mis en place par le Programme des Nations-Unies pour l'environnement, en l'absence d'une réduction des émissions de ces polluants, la moyenne des températures devrait augmenter d'un degré d'ici la fin du siècle prochain et de trois degrés d'ici 2025.

Or, si en ce qui concerne les C.F.C., des mesures ont déjà été prises, les solutions préconisées pour la réduction des émissions de CO² se heurtent à de graves difficultés politiques et économiques.

Le CO² est un polluant émis principalement par les activités de transport routier et la combustion des énergies fossiles et il n'existe pas, en conséquence, de produits de substitution comme pour les C.F.C. Les actions de réduction de ces émissions devront donc comporter des mesures dont le coût économique sera très élevé.

En outre, les Etats sont en désaccord sur la nature des mesures à engager. Les pays en développement refusent de souscrire à des objectifs de limitation, tout comme les Etats-Unis, l'Union soviétique et la Chine.

Dans ces conditions, comme le notent les auteurs du rapport d'information de la commission des Affaires étrangères de l'Assemblée nationale sur l'Europe de l'Environnement (1), la Communauté européenne a un rôle décisif à jouer pour donner une impulsion aux négociations en cours, en vue de la prochaine conférence "Environnement et développement", qui se tiendra à Rio de Janeiro en juin 1992, sous les auspices des Nations-Unies.

Toutefois, en raison des divergences existant au sein même de l'Europe, la Communauté européenne n'a pu prévoir qu'une stabilisation des émissions de CO² d'ici l'an 2000, sans fixer de quotas d'émission pour chaque pays.

Mais, le débat central réside dans la question de l'opportunité de mettre en place, au niveau communautaire, un dispositif commun de lutte contre l'effet de serre, sous forme de taxe, afin de respecter les objectifs définis.

Un projet en ce sens a été adopté en septembre 1991 par la Commission européenne.

Il prévoit l'instauration d'une taxe sur l'énergie modulée en fonction de la teneur en carbone. Le montant en serait, pour le pétrole, de 3 dollars par baril au 1er janvier 1993, la taxe étant ensuite progressivement augmentée pour atteindre les taux suivants en l'an 2000 :

(1) Rapport n° 2074 (1990-1991) présenté par Mme Marie-Noëlle Lienemann et M. Roland Nungesser.

**RÉPARTITION DU MONTANT DE LA TAXE SUR LE CO²
EN L'AN 2000**

(En dollar par tonne équivalent pétrole)

	Efficacité énergétique	Emission de gaz carbonique	Total
Charbon	5	9	14
Pétrole	5	5	10
Gaz	5	2	7
Nucléaire	5	-	5
Hydroélectricité	5	-	5

Les énergies renouvelables, seules, seraient exemptées de la taxe qui devrait rapporter un montant de 50 milliards d'écus (soit 350 milliards de francs) en l'an 2000.

Le projet européen précise que la nouvelle taxe devra être fiscalement neutre, chaque Etat-membre décidant en contrepartie, par exemple, des allègements de charges sociales ou des incitations à des investissements économisant l'énergie. Il prévoit en outre que des mesures dérogatoires pourront être prises pour certains secteurs industriels, gros consommateurs d'énergie, et exposés à la concurrence internationale (sidérurgie, chimie, ciment, verre, papier), sous réserve d'engagements de réduction des émissions de CO².

Le projet de taxe européenne a suscité de vives réactions. De la part des pétroliers, qui estiment qu'elle risquerait d'affecter la croissance mondiale, de certains industriels qui soulignent qu'elle pourrait pousser à la délocalisation des entreprises, et, en France, à juste titre, des responsables de l'énergie nucléaire.

Votre rapporteur souhaite que l'examen du projet de budget de l'environnement soit l'occasion pour le gouvernement de prendre position sur le projet européen. Il considère, pour sa part, que les pouvoirs publics devraient faire valoir, auprès des autorités européennes, l'intérêt de mettre en oeuvre d'autres mesures de réduction des émissions de CO². Celles-ci pourraient notamment, s'inspirer des conclusions du rapport du groupe interministériel sur l'effet de serre, présidé par M. Yves MARTIN, remis au ministre de l'environnement en novembre 1990. Celui-ci suggérait par exemple, l'abandon rapide des décharges comme mode d'élimination des

déchets putrescibles (qui réduirait les émissions de méthane) ou le développement de l'utilisation des énergies renouvelables.

IV. LES ACTIONS EUROPÉENNES POUR L'ENVIRONNEMENT

A. DE NOUVELLES INITIATIVES

L'activité de la Commission européenne a été particulièrement dense, en 1991, dans le domaine de la protection de l'environnement.

Outre les discussions relatives à l'éventualité de l'institution d'une taxe sur les émissions de CO², précédemment évoquée, les principales décisions ou projets de décisions ont concerné les domaines suivants : la protection du milieu aquatique, la lutte contre la pollution atmosphérique d'origine automobile, et la création d'un instrument financier pour l'environnement dit LIFE.

1. La protection du milieu aquatique

A l'instar de ce qui s'est produit en France, l'eau a été souvent au centre des débats dans les instances des communautés européennes et l'année 1991 a été marquée par l'adoption de deux textes majeurs.

Au cours de la session de juin 1991, le Conseil des Communautés a donné son accord sur la proposition de directive concernant la protection des eaux douces, côtières et marines contre la pollution par les nitrates à partir de sources agricoles qui imposera aux Etats-membres d'engager des programmes d'action globale, notamment dans des zones vulnérables.

En mai 1991, le Conseil a en outre adopté une directive relative au traitement des eaux urbaines résiduaires qui consacre l'obligation de mettre en oeuvre des réseaux d'assainissement et de traitement. Les dispositions de cette directive ont été reprises dans le projet de loi sur la répartition, la police et la protection des eaux,

examiné en première lecture par le Sénat, au cours du mois d'octobre 1991.

2. La lutte contre la pollution atmosphérique d'origine automobile

Dans ce domaine, l'année écoulée a permis au Conseil des Communautés de compléter et d'améliorer le dispositif communautaire réglementant les émissions des véhicules particuliers, mais aussi des poids lourds.

En ce qui concerne les voitures particulières, la Communauté européenne avait retenu, jusqu'en 1989, des normes d'émission de polluants variables selon les catégories de véhicules. Mais, la directive adoptée le 18 juillet 1989 (n° 89/458) a imposé aux voitures neuves de petite cylindrée des normes équivalentes à celles en vigueur aux Etats-Unis et au Japon, estimant qu'il n'était pas envisageable de maintenir durablement un écart important entre les niveaux de protection de l'environnement atteints par ces pays et l'Europe.

La directive dite "consolidée" du 26 juin 1991 s'inscrit dans cette politique d'unification des normes. Ces dispositions s'appliqueront, en effet, à l'ensemble des nouveaux modèles à compter du 1er juillet 1992 et à tous les véhicules neufs à compter du 31 décembre 1992. Les normes à l'échappement qu'elle fixe concernent les gaz (monoxyde de carbone, hydrocarbures et oxydes d'azote) et les particules. Mais, elle précise aussi la définition de la méthode de mesure des émissions de particules et impose la récupération des vapeurs d'essence par un dispositif adapté.

En outre, la directive de juin 1991 détermine les conditions auxquelles doivent satisfaire les incitations fiscales à l'acquisition de véhicules propres pouvant être mises en place par les Etats-membres : ces incitations doivent prendre fin à la date d'entrée en vigueur des nouvelles valeurs limites et doivent être d'un montant substantiellement inférieur au coût des dispositifs de dépollution nécessaires pour respecter ces nouvelles valeurs limites.

S'agissant des normes d'émission applicables aux poids lourds, une directive est actuellement en cours d'adoption. Elle propose de renforcer les normes applicables afin de les rapprocher de celles qui entrent en vigueur en Autriche et en Suisse, à partir du 1er octobre 1991.

3. La création d'un instrument financier pour l'environnement

En 1991, la Commission des Communautés a soumis au Conseil un projet de règlement portant création d'un instrument financier pour l'environnement dans lequel seraient regroupés tous les moyens financiers affectés à la protection des ressources naturelles et à l'environnement et dont les règles de fonctionnement s'apparenteraient à celles des fonds structurels de la Communauté.

Ce projet a été adopté par le Parlement européen et pourrait aboutir prochainement.

Cet instrument financier pour l'environnement (LIFE) aurait pour objet de contribuer au financement d'actions environnementales prioritaires dans la C.E.E. et d'actions entrant dans le cadre des conventions internationales auxquelles la Communauté est partie prenante. Il incluerait les instruments financiers existants en faveur de l'environnement, comme les programmes MEDSPA (en faveur de la méditerranée), NORSPA (mer du Nord-Baltique-Nord-Est de l'Atlantique) et ACNAT (conservation de la nature).

Les interventions financières de LIFE, qui prendront la forme de cofinancement de programmes, bonifications d'intérêt, avances, subventions aux investissements, pourront atteindre 30 % pour les investissements privés, 50 % pour les investissements publics, expériences pilotes ou de démonstration et 75 % ou même 100 % du coût total pour les actions concernant les biotopes d'intérêt communautaire, les mesures d'assistance technique ou les actions urgentes.

Cet instrument financier serait doté d'un premier budget de 31 millions d'écus, soit 217 millions de francs. Toutefois, il pourrait bénéficier, dans l'avenir, de ressources propres, comme les taxes sur l'énergie, pour parvenir à un budget définitif de deux ou trois milliards d'écus (soit 14 à 21 milliards de francs), jugé nécessaire par la Commission des Communautés, pour subvenir aux dépenses de la politique européenne de l'environnement.

B. LES PROBLÈMES POSÉS PAR L'ÉTAT DE L'ENVIRONNEMENT EN EUROPE DE L'EST

1. Le constat

La situation dramatique de l'environnement en Europe de l'Est constitue un défi que doit aujourd'hui relever la Communauté européenne.

Cette situation a pu être qualifiée de "désastre écologique". De fait, le niveau des pollutions, en Europe de l'Est, est en augmentation constante depuis quarante ans.

S'agissant des ressources en eau, on estime que seulement 30 % des eaux utilisées en Europe de l'Est par l'industrie sont traitées avant d'être rejetées. Depuis une dizaine d'années, un nombre croissant de cours d'eau et de zones littorales ont été interdits à la baignade (mer Baltique, mer d'Azov, mer noire). Cette situation est aggravée par la très forte concentration géographique de ces industries (haute Silésie, monts métallifères à la frontière entre l'Allemagne de l'Est et la Tchécoslovaquie, sud de l'Oural, Kouzbass). Dans la plupart des grandes agglomérations polonaises, l'eau est non potable et il faut souvent recourir à l'eau minérale.

Le gaspillage en eau est également flagrant dans le domaine agricole (la mer d'Aral a baissé de 10 mètres en dix ans), et l'utilisation intensive des engrais a profondément dégradé l'état des sols (salinisation accélérée des sols du Caucase).

La pollution atmosphérique est essentiellement provoquée par les combustibles fossiles et par les usines chimiques. L'ex-R.D.A., par exemple, exploite intensivement le lignite, industrie particulièrement polluante, dans le sud du pays. L'ensemble des données disponibles indique des taux de nuisance très nettement supérieurs à ceux observés en Europe occidentale.

Ainsi, la Tchécoslovaquie produit la même quantité de SO₂ que la France pour une superficie quatre fois supérieure. Le ministre soviétique de la santé a récemment reconnu que dans les 104 villes les plus importantes de l'U.R.S.S., les normes admises de pollution atmosphérique étaient largement dépassées.

En Pologne, 27 régions sont cataloguées "région de catastrophe écologique", ce qui signifie que 35 % de la population du pays vit dans un environnement où les normes de pollution ne sont pas respectées.

Enfin, on peut rappeler que le vice-ministre soviétique du Comité d'Etat à l'environnement évaluait le coût économique des pollutions urbaines, agricoles et fluviales à 18 milliards de roubles par an, soit environ 7 % du P.N.B. De nombreux observateurs font, ainsi, remarquer que toute augmentation de la production entraîne désormais des coûts économiques supérieurs au profit attendu, en raison des dommages écologiques créés.

2. Les moyens engagés

La Communauté économique européenne a entrepris d'aider de façon importante les pays d'Europe de l'Est dans leur politique en faveur de l'environnement.

Cette aide s'inscrit dans le cadre des actions d'assistance lancées par les 24 pays occidentaux dit "G 24" qui sont coordonnées au sein d'un programme spécifique (PHARE).

Initié en 1990, le programme PHARE-Environnement a permis d'accorder une aide globale de 97 millions d'écus ainsi répartie :

Pologne	22
Hongrie	25
Tchécoslovaquie	30
Ex-R.D.A.	20

Le succès remporté par ce programme a conduit à décider son renforcement pour 1991.

Le montant total des aides accordées pourrait ainsi atteindre 180 millions d'écus et être étendu à de nouveaux Etats :

Pologne	35
Hongrie	10
Roumanie	115
Bulgarie	15
Tchécoslovaquie	5

Par ailleurs, la Communauté européenne a réuni à deux reprises les ministres de l'environnement de la C.E.E. et des pays de l'Est.

Ces réunions ont permis d'identifier les domaines prioritaires de coopération :

- la production et l'utilisation de l'énergie, en mettant l'accent sur la pollution de l'air et de l'effet de serre ;

- la sécurité des installations industrielles, y compris les installations nucléaires ;

- les substances chimiques ;

- la qualité des eaux, en particulier les cours d'eau transfrontaliers, les eaux souterraines et la pollution marine ;

- la réduction, le recyclage et l'élimination, sans danger pour l'environnement, des déchets.

*

* *

Suivant les conclusions de son rapporteur pour avis et compte tenu des observations qui précèdent, votre commission des Affaires économiques et du Plan a donné un avis défavorable à l'adoption des crédits de l'environnement inscrits au projet de loi de finances pour 1992.