

N° 57

SÉNAT

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1992 - 1993

Annexe au procès-verbal de la séance du 24 novembre 1992.

AVIS

PRÉSENTÉ

au nom de la commission des Affaires culturelles (1) sur le projet de loi de finances pour 1993 **CONSIDÉRÉ COMME ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE AUX TERMES DE L'ARTICLE 49, ALINÉA 3, DE LA CONSTITUTION,**

TOME III

ENVIRONNEMENT

Par M. Ambroise DUPONT,

Senateur.

(1) Cette commission est composée de : MM. Maurice Schumann, *président* ; Michel Miroudot, Jacques Carat, Pierre Vallon, Pierre Laffitte, *vice-présidents* ; Mme Danielle Bidard-Reydet, MM. Alain Dufaut, André Maman, Philippe Richert, *secrétaires* ; Maurice Arreckx, François Autain, Honoré Bailet, Jean Bernadoux, Jean Bernard, Jean-Pierre Blanc, James Bordas, Joël Bourdin, Jean-Pierre Camoin, Jean-Louis Carrère, Robert Castaing, Roger Chinaud, Gérard Delfau, André Diligent, Ambroise Dupont, André Egu, Claude Fuzier, Alain Gérard, Daniel Goulet, Adrien Gouteyron, Jean-Paul Hugot, Pierre Jeambrun, Dominique Leclerc, Jacques Legendre, Guy Lemaire, François Lesein, Mme Hélène Luc, MM. Marcel Lucotte, Kléber Malécot, Philippe Nachbar, Sosefo Makapé Papilio, Charles Pasqua, Robert Piat, Guy Poirieux, Roger Quilliot, Ivan Renar, Claude Saunier, Pierre Schiélé, Mme Françoise Seligmann, MM. René-Pierre Signé, Albert Vecten, André Vezinhet, Marcel Vidal.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (9^e législ.) : 2931, 2945 (annexe n° 17), 2950 (tome IV) et T. A. 732.

Sénat : 55 et 56 (annexe n° 14) (1992-1993).

Lois de finances.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
INTRODUCTION	5
PREMIERE PARTIE : LES CREDITS DU MINISTERE DE L'ENVIRONNEMENT	7
I. LES CREDITS DE L'ENVIRONNEMENT POUR 1993	7
II. LES ORIENTATIONS BUDGETAIRES	8
A. LE RENFORCEMENT DES MOYENS DE L'ADMINISTRATION	8
B. LA PROTECTION DE LA NATURE	9
C. LA QUALITE DE LA VIE	10
D. LA POLITIQUE DE L'EAU ET LA PREVENTION DES POLLUTIONS	11
E. RECHERCHE	11
DEUXIEME PARTIE : LA POLITIQUE DES DECHETS	13
I. LES DECHETS D'ORIGINE INDUSTRIELLE	14
A. REDUCTION DE LA PRODUCTION DE DECHETS	14
B. CONTROLE ET MOUVEMENT DES DECHETS	15
C. LA VALORISATION ET LE RECYCLAGE	18
D. LE PLAN D'ELIMINATION DES DECHETS	20
E. LES FILIERES D'ELIMINATION DES DECHETS INDUSTRIELS SPECIAUX	22

	<u>Pages</u>
II. LES DECHETS D'ORIGINE MENAGERE	23
III. LA DIMENSION EUROPEENNE DU TRAITEMENT DES DECHETS	27
A. LA STRATEGIE COMMUNAUTAIRE DES DECHETS	27
B. LES DIRECTIVES DE 1991	28
C. LES DIRECTIVES EN PREPARATION	31
D. INCIDENCE SUR LA REGLEMENTATION FRANCAISE	32
EXAMEN EN COMMISSION	35
CONCLUSION	36

Avec un budget qui ne représente que 0,11 % du budget général de l'Etat, le ministère de l'environnement fait assez largement figure de ce que l'on appelait dans les années 1960 une administration de mission. La mission est vaste puisqu'elle est de réconcilier l'homme avec un environnement perturbé par les effets conjugués de l'industrialisation et de l'urbanisation.

Dans le cadre du rapport pour avis de la commission des affaires culturelles, votre rapporteur a choisi de faire le point sur l'un des aspects les plus sensibles de la préservation de notre cadre de vie : la politique des déchets, après avoir évoqué l'évolution des crédits inscrits dans le projet de budget.

PREMIERE PARTIE : LES CREDITS DU MINISTERE DE L'ENVIRONNEMENT

I. LES CREDITS DE L'ENVIRONNEMENT POUR 1993

● Les crédits inscrits au projet de budget de l'environnement pour 1993 s'élèvent à 1.595,9 millions de francs en dépenses ordinaires et crédits de paiement, ce qui représente une progression de 9,3% par rapport au budget voté de 1992, c'est-à-dire presque trois fois la progression du budget général de l'Etat, qui est de 3,4%. Il faut aussi noter que la progression du budget de l'environnement est supérieure de près de 4 points à celle de la richesse nationale, qui est de 5,5%.

Cette indiscutable priorité attachée au budget de l'environnement doit cependant être nuancée. D'une part, en effet, les crédits de l'environnement ne représentent que 0,11% du budget général, d'autre part, l'arrêté d'annulation du 29 septembre 1992 a diminué les crédits de l'environnement pour un montant de 63,6 millions de francs en crédits de paiement (4,3% des crédits du ministère en 1992) et de 74,1 millions de francs en autorisations de programme (10% des crédits du ministère en 1992). Les augmentations de crédits prévues pour 1993 apparaissent largement comme un rattrapage de ces annulations.

● Le total des dépenses ordinaires, qui représentent 62,3% du budget, passe de 926,20 millions de francs à 994,58 millions de francs, ce qui représente une augmentation de 7,4%. Une grande partie de cette progression est due à l'incidence du transfert de 172 emplois vers le ministère. Hors transferts, la progression des dépenses ordinaires n'est plus que de 4%.

Ces transferts d'emplois sont les suivants :

- 110 postes proviennent du service des carrières du ministère de l'industrie ;

- 3 postes proviennent du ministère de l'agriculture (banque des données hydrauliques) ;

- 59 postes proviennent de la direction du personnel et de la direction financière du ministère de l'équipement.

Le total de ces transferts équivaut à un montant de 29,7 millions de francs.

II. LES ORIENTATIONS BUDGETAIRES

A. LE RENFORCEMENT DES MOYENS DE L'ADMINISTRATION

Les moyens de l'administration sont en progression de 14,2% par rapport au budget voté de 1992.

● S'agissant des moyens matériels, la progression des crédits est presque exclusivement consacrée aux moyens d'installation et de fonctionnement des DIREN. Il s'agit de donner à celles-ci la possibilité de regrouper leurs locaux et d'acquérir une meilleure capacité d'action.

- le total des crédits de fonctionnement passe de 136,23 à 146,4 millions de francs (dont + 7 millions de francs pour l'installation des DIREN),

- une dotation de 20 millions de francs en autorisations de programme et 6 millions de francs en crédits de paiement est créée pour procéder aux acquisitions foncières.

● En ce qui concerne les emplois, les effectifs du ministère devraient s'accroître de 215 emplois, dont :

- la création de 40 emplois, répartis par moitié entre l'Administration centrale et les DIREN, parmi lesquels 2 emplois de chef de service, un emploi de sous-directeur et l'emploi budgétaire du 26ème directeur régional de l'environnement ;

- 172 emplois par transfert, comme indiqué ci-dessus ;

- 3 emplois de volontaires de l'aide technique.

Si le renforcement d'une administration dont la montée en puissance n'est pas encore achevée apparaît encore nécessaire, spécialement en ce qui concerne les moyens affectés aux DIREN, la création de trois emplois de direction à l'administration centrale

n'apparaît-elle pas comme la manifestation du risque déjà présent de dérive bureaucratique ?

B. LA PROTECTION DE LA NATURE

Les crédits affectés à la protection de la nature bénéficient en 1993 d'une augmentation de 22,2% dont 8,5% pour les dépenses ordinaires et les crédits de paiement et 19,2% pour les autorisations de programme.

Le montant des dépenses ordinaires et les crédits de paiement s'établira ainsi à 354,3 millions de francs.

- Les moyens du Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres augmenteront de 17,6 millions de francs en crédits de paiement et de 10,8 millions de francs en autorisations de programme.

- Les crédits des parcs nationaux augmenteront de 2,9 millions de francs en fonctionnement alors que leurs subventions d'équipement diminueront de 5,16 millions de francs au titre IV et de 0,7 million de francs en crédits de paiement au titre VI.

- Les moyens consacrés à des actions diverses en faveur de la protection de la nature augmenteront de 16,1 millions de francs en crédits de paiement (+ 15,1 millions de francs en autorisations de programme) pour les études, acquisitions et travaux d'équipement, et de 16,4 millions de francs en crédits de paiement (- 3,8 millions de francs en autorisations de programme) pour les subventions d'équipement.

Le ministre a exposé devant la commission des affaires culturelles du Sénat son intention de consacrer un montant de 40 millions de francs à des actions de «reconquête du paysage» qui s'inséreraient dans une politique du paysage appuyée, en particulier sur un projet de loi dont les éléments essentiels sont les suivants :

- l'introduction de dispositions paysagères dans les plans d'occupation des sols et le permis de construire,

- l'élaboration de directives nationales de protection sur des unités paysagères. Ces directives seront créées par les décrets en Conseil d'Etat,

- la modification de la procédure du remembrement. Il comportera obligatoirement un bilan paysager et écologique

préalable. Outre l'aménagement foncier, il veillera à la mise en valeur des éléments du paysage.

Ce dispositif intéressant ne compense pas la diminution ou la stagnation des crédits du conservatoire de l'espace littoral et des crédits des parcs nationaux.

C. LA QUALITE DE LA VIE

Après une diminution de 22,4% en autorisations de programme et une diminution de 38,9% en crédits de paiement dans le budget voté de 1992, les crédits du Fonds d'intervention pour la qualité de la vie devraient encore diminuer en 1993 : - 9,7% en autorisations de programme et - 3,4% en crédits de paiement.

Cette diminution n'est guère compensée par l'évolution globale de l'action « qualité de la vie » du ministère de l'environnement dont les crédits baissent de 5,3% en moyens de paiement (dépenses ordinaires et crédits de paiement) et de 4,1% en autorisations de programme. En particulier, les crédits d'étude et d'expertise, consacrés entre autres à la lutte contre le bruit, diminuent de 8,3 millions de francs en autorisations de programme et de 4,5 millions de francs en crédits de paiement alors que le ministre met en oeuvre par ailleurs une politique anti-bruit dont le financement incombera largement aux collectivités locales selon le principe de la démarche contractuelle.

On enregistre en revanche une augmentation des subventions d'équipement destinées aux collectivités locales pour des actions de partenariat telles que l'élaboration de chartes d'écologie.

Au total, les crédits de l'action « qualité de la vie » s'établissent, dans le projet de budget pour 1993, à 123,9 millions de francs en moyens de paiement et à 104 millions de francs en autorisations de programme.

C'est pour l'essentiel sur ces montants que seront mobilisés les moyens nécessaires à la mise en oeuvre de la politique d'« écologie urbaine » exposée par le ministre lors de son audition par la commission des affaires culturelles. Cette politique, dont un élément central est le projet de loi « anti-bruit » adopté récemment par le Conseil des ministres, comprendra des actions ponctuelles dont un effet d'entraînement important est attendu, telles que :

- l'élaboration d'une politique contractuelle visant à la réalisation d'opérations concrètes d'écologie urbaine, pour laquelle les moyens seront en quasi-doublement (29,6 millions de francs contre 15,9 millions de francs) ;

- la mise en oeuvre concrète et rapide d'actions exemplaires contre le bruit, financées par le ministère de l'environnement pour 52 millions de francs ;

- des actions de lutte contre l'effet de serre, pour lesquelles sera dégagé un crédit supplémentaire de 26 millions de francs. Il s'agit d'incitations à l'utilisation de bio-carburants dans les transports en commun.

D. LA POLITIQUE DE L'EAU ET LA PREVENTION DES POLLUTIONS

Les crédits correspondant à la gestion de l'eau et à la prévention des pollutions augmentent de 13% en moyens de paiement) et de 11,8% en autorisations de programme, ce qui représente, avec 468,1 millions de francs, 29,9% des moyens de paiement du ministère de l'environnement.

En ce qui concerne l'eau, le projet de budget enregistre une réduction sensible des crédits destinés aux grands équipements. Ces crédits sont redéployés en faveur des petits équipements destinés à prévenir les crues, les équipements destinés au maintien des ressources eau et les équipements d'annonce des crues.

E. RECHERCHE

Les crédits destinés à la recherche enregistrent une diminution en francs constants des autorisations de programme (maintenus à 65,1 millions de francs) et celle des crédits de paiement (maintenus à 47,24 millions de francs) affectés aux subventions d'équipement.

En revanche, les dépenses ordinaires progressent de 3,2% pour permettre le financement des revirements de rémunérations prévues en 1993.

La stagnation des crédits d'équipement est regrettable dans la mesure où elle paraît susceptible de ralentir des travaux de recherche aussi nécessaires que ceux menés sur les filières d'élimination des déchets.

DEUXIEME PARTIE : LA POLITIQUE DES DECHETS

Les problèmes de plus en plus difficiles que posent le traitement et l'élimination des déchets industriels et ménagers ont incité votre rapporteur à présenter, dans le cadre du rapport pour avis sur les crédits du ministère de l'environnement, le rappel de la politique actuelle des déchets en France.

Il convient de rappeler, en préambule à cet exposé, que dès avant les polémiques qui ont éclaté l'été dernier sur le commerce intra-européen des déchets, l'urgence de ces questions avait suscité l'intervention du législateur.

Le Parlement vient en effet d'adopter la loi n° 92-646 du 13 juillet 1992 relative à l'élimination des déchets ainsi qu'aux installations classées pour la protection de l'environnement (Journal Officiel du 14 juillet 1992).

Cette loi complète et renforce le dispositif mis en place en 1975 (lois sur les déchets) et 1976 (loi sur les installations classées). Elle vise à mettre en oeuvre un contrôle efficace de l'administration, à permettre aux collectivités de s'équiper d'installations adéquates de traitement et à garantir aux populations une totale transparence de l'information.

La nouvelle politique des déchets s'articule ainsi autour de quatre principes de base :

- prévention ou réduction de la production et de la nocivité des déchets, notamment en agissant sur la fabrication et sur la distribution des produits ;

- organisation du transport des déchets et la limitation en distance et en volume ;

- valorisation des déchets ;

- assurer toute l'information du public.

Ces principes font l'objet d'une application spécifique selon que les déchets sont d'origine industrielle ou d'origine ménagère.

I. LES DECHETS D'ORIGINE INDUSTRIELLE

A. REDUCTION DE LA PRODUCTION DE DECHETS

● Les moyens du ministère

Le ministère de l'environnement aide chaque année, à hauteur de 6 millions de francs en 1991, le développement des technologies propres. Les aides accordées sont de deux types : d'une part les aides à la recherche et à la mise au point de technologies propres dans les entreprises, et d'autre part les aides à l'implantation de technologies propres dans les entreprises. L'un des critères adoptés pour l'attribution de ces aides est le caractère innovant du procédé choisi. Il ne s'agit donc aucunement d'une aide destinée à financer l'implantation des technologies propres dans l'entreprise, mais d'une aide au développement de ces technologies propres.

Il convient de remarquer que la faiblesse des fonds disponibles au ministère pour les aides à l'investissement en matière de technologies propres, comparativement aux montants des investissements (parfois moins de 1 %), donne à ces aides un caractère anecdotique. Ces aides servent en fait à afficher l'intérêt porté par le ministère de l'environnement au procédé que souhaite mettre en oeuvre l'industriel, ce qui peut parfois ouvrir la porte à des financements complémentaires plus importants.

● L'action des agences de l'eau

L'essentiel de l'aide au développement de technologies propres devrait en principe transiter par les agences de l'eau (sachant que la majeure partie des technologies propres réduisent les flux polluants des eaux). En fait, le système des agences de l'eau reste neutre à l'égard du procédé employé, seul l'abattement de pollution étant pris en compte. Il s'ensuit que ce système de l'eau défavorise les technologies propres par rapport aux techniques d'épuration (pour une diminution similaire de flux polluant, l'industriel percevra la même aide pour les deux techniques, alors que, lorsqu'il met en oeuvre une technologie propre, il prend un risque technologique mettant en jeu son procédé de fabrication, et donc l'existence même de son entreprise).

L'autre effet de ce système est de favoriser les industries les plus polluantes dans la répartition des subventions. Des réflexions avec les agences de bassin sont en cours pour trouver une nouvelle forme d'incitation à l'utilisation des technologies propres. La

nécessaire réorientation devra prendre place en cours d'exécution du 6ème programme d'intervention des agences.

Rappelons à cet égard que l'action des agences de l'eau se développe dans le cadre de leurs programmes quinquennaux d'intervention.

L'année 1991 a vu l'achèvement de leur 5ème programme d'intervention (1987-1991), adopté en 1986. Malgré les efforts consentis durant cette période pour la préservation et la protection de la ressource en eau, le bilan est encore insatisfaisant. Néanmoins, sur un programme d'un montant proche de 23 milliards de francs pour la période 1987-1991, les agences auront attribué près de 16 milliards d'aide aux intervenants, et permis ainsi la réalisation de plus de 43 milliards de travaux.

Il reste donc beaucoup à faire pour harmoniser les ressources et les besoins, et pour préserver et restaurer la qualité du milieu. Il est donc apparu nécessaire pour la durée du 6ème programme d'intervention (1992-1996) de réaliser des investissements considérables et pour cela de doubler le rythme des programmes des agences de l'eau afin de satisfaire les normes européennes et d'atteindre les objectifs nationaux définis par le plan national pour l'environnement.

Les domaines prioritaires sont :

- réduire dans de larges proportions la pollution des eaux domestiques ;**
- intensifier la réduction des rejets industriels ;**
- engager la lutte contre les pollutions d'origine agricole ;**
- garantir la sécurité de l'alimentation en eau potable ;**
- améliorer la gestion de la ressource ;**
- entretenir et réhabiliter les milieux aquatiques.**

B. CONTRÔLE ET MOUVEMENT DES DECHETS

Le transport des déchets fait partie intégrante de la « chaîne d'élimination » dès lors que le producteur de déchets fait appel à un moyen d'élimination distant du lieu de production. Or, le transport constitue un maillon particulièrement vulnérable en raison

des risques de « fuite » des déchets. Les limites d'un système trop libéral dans ce domaine sont vite apparues. Cela a justifié la mise en place d'une réglementation stricte.

Cette matière est actuellement régie par la directive communautaire 84-631 du 6 décembre 1984 relative à la surveillance et au contrôle des transferts transfrontaliers de déchets dangereux, ainsi que par la loi du 30 décembre 1988 qui modifie et complète la loi du 15 juillet 1975 relative à l'élimination des déchets et à la récupération des matériaux.

Deux textes d'application de la loi du 30 décembre 1988 sont parus en 1990 : le décret n° 90-267 du 23 mars 1990 relatif à l'importation, à l'exportation et au transit de déchets générateurs de nuisances et l'arrêté du 23 mars 1990 relatif aux documents et formalités nécessaires à l'importation, à l'exportation et au transit de déchets générateurs de nuisances (J.O. du 27 mars 1990).

Le décret n° 90-267 soumet les mouvements de déchets à des formalités administratives. C'est ainsi que les importations sur le territoire national doivent obtenir l'autorisation préalable du préfet ou du ministre chargé de l'environnement. Il en est de même pour les exportations vers les Etats extérieurs à la Communauté européenne, qui sont de plus subordonnées à l'accord préalable explicite de l'Etat destinataire des déchets. Les exportations dans un Etat de la Communauté européenne sont soumises à une déclaration adressée au préfet du département dans lequel est située l'installation ayant produit le déchet ou, le cas échéant, l'installation de prétraitement d'où est issu le déchet, indépendamment de la nécessité d'une autorisation délivrée par l'autorité compétente de l'Etat de destination. En complément aux dispositions de la loi sur les cas d'interdiction (absence de contrat entre détenteur et destinataire, destinataire ne faisant pas la preuve de ses capacités ni de ses compétences), le décret stipule que l'interdiction d'exporter est également prononcée si l'opération compromet l'exécution d'un plan d'élimination élaboré en vertu de l'article 10 de la loi du 15 juillet 1975).

Ces deux textes ont été modifiés par le décret n° 92-798 du 18 août 1992 et l'arrêté du même jour.

Aux termes du nouveau décret, « l'importation en vue d'une mise en décharge » des déchets générateurs de nuisances est interdite. Deux dérogations à cette interdiction sont toutefois autorisées :

- si le produit « provient d'un Etat membre de la Communauté économique européenne, lorsque cette importation est prévue par un plan d'élimination de déchet ou, en l'absence de tel plan

, lorsque les déchets sont importés en vertu d'un accord conclu entre la France et l'Etat d'où provient le déchet»,

• si «le déchet provient d'un Etat n'appartenant pas à la Communauté économique européenne, lorsque cette importation est prévue dans un accord conclu entre la France et cet Etat».

Le décret dispose par ailleurs que «le préfet peut refuser l'autorisation d'importer un déchet destiné à être mis en décharge lorsque celui-ci peut faire l'objet d'une valorisation ou lorsqu'il existe, dans le pays d'origine du déchet, une installation de décharge appropriée plus proche du lieu de production du déchet que celle portée sur la demande.»

Ce dispositif s'appuie ainsi explicitement sur le principe de proximité, énoncé par la directive communautaire n° 91-156, dont le contenu est examiné dans le III du présent rapport.

Il convient de rappeler que la publication du décret n° 92-798 et de l'arrêté du 18 août 1992, préparée de longue date dans le cadre de l'application de la loi du 30 décembre 1988, a fait immédiatement suite à la découverte, l'été dernier, de déchets hospitaliers dissimulés dans des déchets ménagers en provenance d'Allemagne.

Cette affaire, qui illustre le problème des trafics de déchets suscité par l'inégalité des coûts de stockage entre les Etats membres, a favorisé l'octroi par le Conseil des ministres de la Communauté, le 21 octobre 1992, d'une approbation de principe à une nouvelle réglementation commune en matière de surveillance et de contrôle des transferts de déchets, tant à l'intérieur de la communauté qu'avec les pays tiers. Cet accord donne largement satisfaction aux Etats membres, en particulier la France et la Belgique, qui revendiquaient la possibilité d'interdire l'entrée de déchets destinés à être éliminés, et une procédure de contrôle non bureaucratique des déchets recyclables. Il donne aux Etats membres la possibilité d'adopter, sans notification préalable à la Commission des Communautés, des normes unilatérales et fait ainsi prévaloir la protection de l'environnement sur le principe de libre circulation des marchandises. Le règlement communautaire qui sera élaboré sur ces bases se substituera à la directive 84/631/CEE relative à la surveillance et au contrôle des transferts transfrontaliers de déchets dangereux.

Cet épisode illustre aussi le rôle de la réglementation européenne en matière de gestion des déchets. Progressivement complétée et étendue, celle-ci repose actuellement sur deux principes : permettre à la communauté dans son ensemble de devenir auto-suffisante en matière d'élimination des déchets et limiter les

dangers qui découlent des transports de déchets en favorisant l'élimination des déchets dans une des installations appropriées les plus proches du site de la production (c'est ce qu'on appelle le principe de proximité) ;

Par ailleurs, la France a ratifié la Convention de Bâle le 7 janvier 1991 qui régleme strictement tout mouvement de déchets entre Etats parties à cette convention et proscrit les transferts de déchets avec les Etat non parties. Cette convention constitue le premier texte de portée mondiale instituant un contrôle sur les échanges de déchets dangereux.

La convention de Bâle est entrée en vigueur le 5 mai 1992.

Enfin, la loi n° 92-646 du 13 juillet 1992 soumet à autorisation ou à déclaration selon les dangers présentés par les déchets les opérations de transport, de courtage ou de négoce des déchets générateurs de nuisances.

C. LA VALORISATION ET LE RECYCLAGE

L'intérêt de la valorisation des déchets ne se limite pas aux seuls enjeux de l'environnement. La valorisation comporte en effet de multiples avantages économiques ou stratégiques, en influant sur les approvisionnements en matières premières non énergétiques, en influant par ailleurs sur les importations d'énergie grâce à la valorisation énergétique directe des pneumatiques, huiles usagées, ordures ménagères, et grâce aux économies d'énergie favorisées par le recyclage ou la réutilisation de certains produits (métaux, solvants, matières plastiques, huiles, etc.).

Le cadre contractuel

La réalisation d'accords contractuels, généralement sous la forme de «contrats de branche» associant les différents acteurs d'une filière de récupération, permet certaines réalisations. Les secteurs «traditionnels» de la récupération (verre, papiers-cartons, emballages) ont ainsi fait l'objet de tels contrats, fixant parfois des objectifs chiffrés (cas du contrat vieux papiers), par lesquels les municipalités s'engagent à remettre gratuitement aux professionnels les produits issus de collectes sélectives).

Cette démarche se poursuit actuellement dans le domaine de la récupération de vieilles batteries automobiles auprès des particuliers.

Le cadre réglementaire

L'action réglementaire s'inscrit dans le cadre de l'application de la loi du 15 juillet 1975, qui vise essentiellement à organiser les filières d'élimination et à définir les responsabilités de chaque intervenant.

Deux outils réglementaires font l'objet d'une attention particulière : l'agrément des éliminateurs ou des collecteurs, et la reprise par le distributeur :

● L'agrément

L'article 9 de la loi de 1975 permet à l'administration de n'autoriser l'élimination de certains déchets que dans des installations ayant reçu un agrément. Cette politique d'agrément, déjà mise en oeuvre, en matière de recyclage, pour les huiles usagées, s'applique aux déchets générés par un grand nombre de producteurs et nécessitant des conditions particulières de traitement. D'une part, l'agrément permet de drainer l'ensemble des déchets vers les unités de traitement appropriées, et d'autre part, lorsque plusieurs modes de traitement d'un même déchet sont disponibles, il permet d'imposer un mode de traitement particulier : en ce qui concerne les huiles usagées, les pouvoirs publics peuvent imposer une priorité à la régénération par rapport à l'incinération.

Le ministère de l'environnement a dressé, en collaboration avec l'ADEME, une liste de dizaines de déchets pour lesquels l'agrément pourrait être mis en oeuvre : solvants halogénés, déchet arseniés, déchets cadmiés, déchets mercuriels, boues de peinture, boues d'hydroxydes, déchets fortement solubles, sels de trempe cyanurés, fluides de coupe, etc..

● La reprise par le distributeur

L'article 6 de la loi de 1975 prévoit la faculté pour l'administration de faire peser sur les producteurs et distributeurs de produits des contraintes particulières en fonction des nécessités de l'élimination de leurs déchets. C'est le cas de l'obligation de reprise par le distributeur des déchets des produits qu'il a vendus, esquisse d'un «service après-vente écologique».

L'obligation de reprise par le distributeur vise surtout des déchets spéciaux, difficiles à traiter, ou recyclables. En 1991, des discussions ont eu lieu à propos de cinq catégories de déchets :

- les huiles usagées (obligation de mise en place de conteneurs dans les points de vente des lubrifiants) ;

- les solvants employés dans les pressings ;
- les emballages de consommation courante ;
- les pneumatiques usagés ;
- les véhicules hors d'usage.

D. LE PLAN D'ELIMINATION DES DECHETS

L'élaboration

La loi du 13 juillet 1992 prévoit, dans son article 10, l'élaboration de plans régionaux ou interrégionaux d'élimination des déchets industriels. Ces plans devront être établis dans un délai de trois ans à compter de la date de parution du décret régissant leur mode d'élaboration.

Ils doivent favoriser la création d'un ensemble coordonné d'installations d'élimination et énoncer des priorités en vue de la réalisation des objectifs de la loi. Ils seront élaborés à l'initiative de l'Etat en concertation avec une commission comprenant des représentants de collectivités territoriales, des établissements publics, des professionnels et des associations de protection de l'environnement.

Les plans devront obligatoirement prévoir un centre de stockage des déchets industriels spéciaux ou ultimes.

Afin d'apporter une aide efficace à la réalisation des plans d'élimination, le ministère de l'environnement a engagé une étude d'évaluation des besoins de traitement en matière de déchets industriels, avec un budget global de 3 millions de francs sur deux ans. L'objet de l'étude est la réalisation d'un inventaire national des flux de déchets produits par l'industrie afin d'améliorer la programmation de l'outil d'élimination. Cette étude fournit notamment une approche des flux et catégories de déchets produits par régions et par branches industrielles. Il est regrettable qu'aucune autre forme d'aide, ne soit prévue, spécialement en faveur des groupements de communes qui ont besoin d'être des préopérationnelles pour la mise en oeuvre du schéma.

Les moyens financiers

S'agissant des déchets industriels spéciaux, la constitution d'un groupement d'intérêt public est prévu pour faciliter l'installation ou l'exploitation de tous nouveaux centres collectifs de traitement ou de toute nouvelle installation de stockage de déchets ultimes. Des conventions entre l'Agence de l'environnement et de la

maîtrise de l'énergie et les industriels concernés peuvent être conclues, notamment pour la réhabilitation des sites qui posent de graves problèmes de pollution, et dont l'exploitant est manifestement défaillant sur le plan technique et financier. De telles conventions sont d'ores et déjà conclues avec l'association française des entreprises pour l'environnement qui regroupe une quinzaine d'entreprises. Elles prévoient un programme de résorption de ces sites d'ici cinq ans.

Enfin, à titre exceptionnel, la loi élargit le champ d'action des sociétés de financement des économies d'énergie (Sofergie) aux domaines des déchets et des effluents de toute nature. Ces sociétés ont vocation à financer les investissements correspondants par voie de crédit-bail immobilier et mobilier ou de location.

Amélioration des conditions de traitement des déchets

Les principales innovations apportées par la loi du 13 juillet 1992 sur le plan des conditions de traitement et de stockage des déchets industriels sont les suivantes :

- l'organisation transparente de l'ensemble de la filière d'élimination des déchets : le Parlement a renforcé les procédures de concertation : création sur tout site d'élimination ou de stockage de déchets d'une commission locale d'information et de surveillance, soit à l'initiative du conseil municipal de la commune d'implantation ou d'une commune limitrophe, soit à l'initiative du représentant de l'Etat. Le principe du droit à l'information du public a par ailleurs été réaffirmé.

- l'objectif de suppression des décharges traditionnelles en 2002 : à compter du 1er juillet 2002, les installations d'élimination des déchets par stockage ne seront autorisées à accueillir que des déchets ultimes, c'est-à-dire «des déchets de déchets».

- la responsabilité des exploitants vis-à-vis des sites est rendue dorénavant effective et durable : des garanties financières suffisantes seront exigées pour l'autorisation de nouvelles installations de stockage, à la mesure des problèmes de sécurité et de réhabilitation finale des sites. Ces garanties ne couvrent pas les indemnités dues par l'exploitant aux tiers qui pourraient subir un préjudice en raison de pollutions causées par l'installation.

Des servitudes d'utilité publique pourront être instituées sur des terrains pollués par l'exploitant d'une installation classée ainsi que sur les sites de stockage de déchets.

En cas d'incident ou d'accident sur un site, les collectivités publiques pourront demander le remboursement des frais engagés

par elles pour atténuer les dommages résultant de l'incident ou de l'accident ou pour éviter l'aggravation de ces dommages.

Les relations entre vendeur et acheteur d'un terrain pollué sont soumises à une obligation d'information complète.

Enfin, en ce qui concerne la production des déchets, le ministère a engagé une démarche innovante : des « études déchets » devront être établies par les industriels en complément de l'étude d'impact. 1.500 à 2.000 établissements sont concernés par ces études qui ne se limitent pas à l'analyse de la production de recours à la meilleure solution pour la prévention et l'élimination de ses déchets.

E. LES FILIERES D'ELIMINATION DES DECHETS INDUSTRIELS SPECIAUX

Les caractéristiques d'un déchet industriel, très diverses, dépendent notamment de l'activité industrielle dont ce déchet est issu. Ces caractéristiques déterminent le choix de filières d'élimination adaptées.

Ainsi, les déchets industriels spéciaux, spécifiques à l'activité industrielle qui les suscite, font appel à des filières d'élimination spécifiques : traitement physico-chimique, incinération, enfouissement en centre technique de classe 1 ou en mine de sel. Ces modes d'élimination peuvent être, soit internes à l'entreprise, soit effectués en centres collectifs.

Les filières d'élimination des 7 millions de tonnes de déchets industriels nécessitant des traitements spéciaux sont les suivantes :

	traitement interne	traitement externe
valorisation	1.004.000	1.035.000
incinération	438.000	538.000
physico-chimique	10.000	139.000
mise en décharge	1.727.000	2.095.000
	-----	-----
	3.179.000	3.807.000

Le réseau d'élimination français peut être considéré comme performant, mais certaines catégories de déchets (sels de trempes cyanurés) nécessitent un enfouissement en mine de sel en

Allemagne. Un projet français est actuellement en cours pour pallier ce manque.

Le renforcement de la réglementation relative aux décharges de classe 1 (déchets dangereux) va également induire un recours accru à cette filière actuellement inexistante en France.

II. LES DECHETS D'ORIGINE MENAGERE

La collecte des déchets urbains

Plus de 99 % de la population bénéficie aujourd'hui d'un service de collecte des ordures ménagères. Toutefois, la situation des départements reste variable selon la densité de population, le type d'habitat et les contraintes géographiques.

L'effort des communes porte désormais sur l'amélioration de la gestion technique et financière du service de ramassage des ordures ménagères et sur le développement de collectes spéciales (déchets encombrants, collectes sélectives).

En ce qui concerne les services de ramassage, on voit se généraliser la collecte par bac roulant et l'utilisation de sacs perdus, se développer la mise en place de stations de transfert, et enfin apparaître de nouveaux outils (véhicule de collecte à préhension automatique, informatisation des circuits, etc.). L'amélioration du service en milieu rural est aussi en cours.

La collecte des déchets encombrants, qui ne couvre encore que 85 % de la population, passe notamment par le développement de «déchetteries», centres d'apport volontaire ouverts en permanence au public.

Récupération des matériaux

Les collectes séparées de matériaux recyclables sont en voie de développement.

Dans le domaine des vieux papiers, l'année 1990 et le début de l'année 1991 ont connu les premières applications effectives du protocole signé en 1988 entre les différents partenaires concernés (pouvoirs publics, collectivités, récupérateurs, papetiers) malgré un contexte économique très peu favorable (baisse durable des cours). Confrontées à des problèmes croissants d'élimination des ordures, les

communes françaises considèrent peu à peu la récupération des vieux papiers comme un service à part entière qu'il convient de rétribuer, indépendamment de la recette éventuellement tirée de la revente de ces vieux papiers. Une quinzaine de protocoles locaux ont ainsi été signés à ce jour. La récupération de vieux papiers auprès des ménages est passée à 330.000 tonnes en 1989 contre seulement 150.000 en 1983. Le taux d'utilisation des vieux papiers dans la fabrication de papiers neufs était de 45,7 % et continue à augmenter régulièrement. A l'heure actuelle, l'approvisionnement de la papeterie française en vieux papiers se fait de plus en plus à l'étranger : un développement de la récupération en France est donc possible et souhaitable.

Les contrats «emballages» passés avec les professionnels concernés, en application de la directive européenne du 27 juin 1985 sur les emballages de liquides alimentaires se sont achevés fin 1990. Ils ont obtenus des résultats non négligeables mais doivent être relayés par des dispositifs plus complets, portant sur l'ensemble des emballages, et plus ambitieux compte tenu de la nécessité de réduire le flux de déchets. La création, en juin 1992, de la société anonyme Eco-Emballage répond à cet objectif. Cet objectif qui rassemble des industriels produisant des emballages destinés aux ménages a pour vocation grâce aux cotisations perçues sur les adhérents d'aider les collectivités locales à organiser la collecte et le tri. Les industriels participants bénéficieraient d'un label apposable sur leurs produits. La collecte séparée du verre ménager est organisée dans plus de 19.000 collectivités locales regroupant près de 85 % de la population française. Les tonnages récupérés sont passés de 123.000 tonnes en 1979 à 640.000 tonnes en 1990. La récupération des boîtes en fer blanc (par tri magnétique dans les unités de traitement des déchets) a été de l'ordre de 144.000 tonnes en 1989. La récupération des bouteilles plastiques d'eaux minérales en PVC (polychlorure de vinyle) commence elle-même à connaître un certain essor : si 1.150 tonnes seulement étaient récupérées en 1989, les capacités de recyclage viennent d'être portées à 10.000 tonnes par an environ, et plusieurs communes développent cette collecte à la suite, notamment, de la campagne de sensibilisation dans les régions Rhône-Alpes et Provence-Alpes-Côte d'Azur.

Le développement de la récupération et du recyclage des déchets, et notamment des emballages, devient un enjeu d'ordre économique au plan européen. Certains Etats membres ont en effet pris des dispositions dans ce domaine qui, pour être favorables à l'environnement, n'en provoquent pas moins des entraves aux échanges (par exemple le quota minimum de 72 % de bouteilles réutilisables pour les boissons en Allemagne). Une directive communautaire visant la valorisation des déchets d'emballages est en cours d'élaboration.

Traitement des résidus urbains

De 30% en 1970, le taux de population desservie par des installations de traitement (autorisées au titre de la législation du 19 juillet 1976 sur les installations classées) atteint 94% aujourd'hui.

Les évolutions les plus significatives au cours des six dernières années ont été les suivantes :

- un ralentissement de la mise en service des fours d'incinération de faible capacité ;

- une progression de l'incinération avec récupération d'énergie ;

- un recul du compostage, du broyage avant mise en décharge et de la mise en décharge simple ;

- une augmentation du nombre des décharges contrôlées compactées, due en partie à la mise en service de compacteurs sur les décharges contrôlées traditionnelles.

Il faut noter également le développement des stations de transit (environ 160 en 1991) qui va de pair avec le regroupement des communes et l'abandon progressif des anciennes décharges municipales pour des centres de traitement plus efficaces mais moins nombreux et plus éloignés.

Enfin, depuis plusieurs années, de nouvelles formes de valorisation des déchets des ménages, complémentaires de la récupération de matériaux par collecte sélective, se sont développées (fabrication de combustibles stockables, récupération de méthane), parallèlement à une valorisation plus traditionnelle (production de compost utilisé en agriculture, récupération de la chaleur d'incinération).

Au total, plus du tiers des ordures ménagères traitées sont valorisées (chaleur, compost, etc.).

La réglementation est mise à jour et renforcée de manière parallèle (au plan national) pour les décharges contrôlées et pour les incinérateurs d'ordures ménagères :

- Ainsi, l'instruction technique relative à la mise en décharge contrôlée des résidus urbains prise par circulaire du 11 mars 1987 devrait prochainement être modifiée afin de prendre en compte

la directive, en cours d'élaboration, sur la mise en décharge. Ce texte concerne particulièrement :

- l'implantation et l'aménagement du site ;
- la maîtrise et le contrôle des eaux, la gestion des gaz de fermentation ;
- le contrôle des déchets entrant afin d'éviter que des déchets industriels spéciaux ne soient acceptés dans les décharges contrôlées de résidus urbains ;
- l'aménagement et la surveillance post-exploitation.

● Par ailleurs, un arrêté ministériel du 25 janvier 1991 relatif aux installations d'incinération de résidus urbains, a abrogé l'arrêté ministériel du 9 juin 1986. Ce texte transcrit les directives européennes de juin 1989 portant respectivement sur la prévention de la pollution atmosphérique en provenance des nouvelles installations d'incinération des ordures ménagères et la mise en conformité des installations existantes. Il introduit entre autres, des spécifications plus sévères pour les rejets dans l'atmosphère (poussières, acides, métaux lourds) que le texte français qu'il abroge. Il permet une prise en compte plus globale de l'environnement que les directives, puisqu'il fixe des normes de rejet pour les eaux résiduaires provenant de l'installation et les conditions d'élimination des résidus solides de l'incinération (résidus de l'épuration des fumées).

● Enfin, en ce qui concerne le compost d'ordures ménagères, une démarche de type incitatif a été retenue afin de favoriser le développement de produits de qualité. A la norme déjà existante s'ajoute désormais un label de qualité décerné aux composts contenant peu de plastiques, verre, métaux lourds.

Propreté du littoral

Le cahier technique n° 29 sur la propreté du littoral a été publié en juin 1991. Ce document a pour but d'aider les élus et leurs services techniques à gérer au mieux l'entretien du littoral, des plages et des ports. Ceci passe par une approche de l'environnement dans sa globalité : efforts accrus d'assainissement et saine gestion des déchets, actions d'information et de sensibilisation, solidité intercommunale.

Ce cahier technique présente en particulier :

- les actions préventives à mettre en place,

- les actions curatives permettant le nettoyage des déchets solides abandonnés par les usagers ou ramenés par les courants marins.

Il traite aussi de la lutte contre des pollutions de caractère accidentel, telles que des pollutions chimiques ou par hydrocarbures, de faible ou moyenne ampleur, ou provenant de phénomènes d'eutrophisation (proliférations algales).

III. LA DIMENSION EUROPENNE DU TRAITEMENT DES DECHETS

A. LA STRATEGIE COMMUNAUTAIRE DES DECHETS

Le 14 septembre 1989, la commission des communautés européennes avait présenté au Conseil et au Parlement une communication sur la stratégie communautaire pour la gestion des déchets.

Le 7 mai 1990, la résolution n° 90/c 122/02 du Conseil sur la politique en matière de déchet, prise sur le fondement de cette communication, a fixé pour les années à venir les grandes orientations suivantes :

- adoption de mesures visant à prévenir à la source la production de déchets, à recycler et à réutiliser les déchets, ainsi qu'à les éliminer de manière sûre et appropriée. Il apparaîtrait par exemple très utile de limiter l'utilisation de films plastiques pour emballer les journaux et périodiques envoyés par la poste.

- les produits mis sur le marché doivent être conçus de telle sorte qu'ils contribuent le moins possible, par leur fabrication, leur utilisation ou leur élimination finale, à accroître la quantité ou la nocivité des déchets ;

- le recyclage et la réutilisation des déchets doivent être encouragés lorsque leur production ne peut être évitée ;

- un réseau d'installations d'élimination répondant aux normes communautaires, tenant compte des meilleures technologies

disponibles et n'entraînant pas de coûts excessifs, doit être créé dans la communauté à un niveau régional, afin de faciliter l'élimination des déchets dans l'une des installations les plus proches du lieu de production du déchet ;

- les processus de traitement préalables doivent être encouragés de façon à réduire la quantité et la toxicité des déchets destinés à la décharge ;

- les mouvements de déchets doivent être réduits au minimum grâce au traitement à la source et grâce à un réseau d'élimination adéquat ;

- des mesures financières et économiques peuvent jouer un rôle utile dans la mise en oeuvre d'une politique efficace de gestion des déchets.

Ces orientations, fondées sur la priorité accordée à la prévention, la responsabilité de chaque Etat membre dans la mise en place d'une infrastructure convenable de traitement de ses déchets, l'établissement de plans d'élimination et la réduction des mouvements de déchets, font l'objet d'« invitations à la commission » :

- encourager davantage la mise au point des technologies et des produits propres ;

- présenter rapidement des critères écologiques pour les produits en vue de mettre en place un système communautaire d'étiquetage écologique ;

- présenter des propositions spécifiques sur les emballages ;

- achever ses propositions concernant les incinérateurs de déchets industriels, les normes additionnelles pour l'incinération des déchets municipaux, les critères pour la mise en décharge.

B. LES DIRECTIVES DE 1991

Trois directives ont été publiées en 1991. Elles visent :

a) *Le renforcement de la directive 75/442 du 15 juillet 1975 relative aux déchets* (Conseil environnement du 7 juin 1990, JOCE du 26 mars 1991, directive n° 91/156/CEE).

Cette directive s'inscrit dans les grandes lignes de la stratégie générale de la communauté en matière de déchets, faisant l'objet de la résolution adoptée par le conseil le 7 mai 1990.

Les nouvelles dispositions visent principalement à :

- établir un réseau intégré et adéquat d'installations d'élimination tenant compte des meilleures technologies disponibles n'entraînant pas de coûts excessifs qui devrait permettre à la communauté dans son ensemble de devenir auto-suffisante en matière d'élimination des déchets et limiter les dangers qui découlent des transports de déchets en favorisant l'élimination des déchets dans une des installations appropriées les plus proches du site de la production (c'est ce qu'on appelle le principe de proximité) ;

- renforcer certaines priorités, notamment la promotion des technologies propres et des produits recyclables et réutilisables : à cette fin, les Etats membres peuvent prendre les mesures appropriées pour réglementer la mise sur le marché de produits conçus de telle sorte qu'ils ne contribuent pas ou contribuent le moins possible par leurs caractéristiques de fabrication, leur utilisation ou leur élimination, à accroître la quantité ou la nocivité des déchets. Des directives particulières fixeront, en tant que de besoin, des dispositions spécifiques ;

- préciser le contenu des plans d'élimination des déchets. Pour réaliser la mise en place du réseau intégré et adéquat d'installations d'élimination, des plans de gestion des déchets doivent être établis. Ils portent notamment sur les types, les quantités et les origines de déchets à valoriser ou à éliminer, les sites et installations appropriés pour l'élimination et peuvent par exemple inclure les mesures appropriées pour encourager la rationalisation de la collecte, du tri et du traitement des déchets. Dans le cadre de ces plans, les Etats membres peuvent prendre les mesures nécessaires pour empêcher des mouvements de déchets qui n'y seraient pas conformes ;

- préciser les définitions, notamment des termes « déchet » et « élimination », afin d'assurer une meilleure harmonisation de la gestion des déchets ;

- introduire une procédure d'adaptation au progrès technique des annexes à la directive.

Les deux innovations sont incontestablement le principe de proximité et les plans de gestion, avec la faculté laissée aux autorités compétentes d'interdire, le cas échéant,

les mouvements de déchets non conformes à leurs plans de gestion. Ces dispositions nouvelles, attendues et obtenues par la France lui permettront de mettre fin à des trafics désordonnés.

b) Les piles et accumulateurs contenant des matières dangereuses (Conseil environnement du 7 juin 1990, JOCE du 26 mars 1991, directive n° 91/157/CEE).

Cette directive a pour objet d'encourager le recyclage ou l'élimination contrôlée des piles usagées contenant des matières dangereuses. Elle vise également à encourager la mise sur le marché de piles dont le contenu en métaux lourds et autres matières dangereuses ou polluantes est peu élevé.

Elle prévoit notamment :

- l'interdiction, sous réserve de certaines exemptions très limitées, des piles alcalines au manganèse contenant plus de 0,0025% de poids de mercure (contre 1% auparavant) ;

- le marquage des piles et accumulateurs avec des indications concernant la teneur en métaux lourds, la collecte séparée et, le cas échéant, le recyclage ;

- que, à l'exception de certains cas très spécifiques (jouets par exemple), les piles et accumulateurs ne pourront être incorporés à des appareils qu'à condition de pouvoir en être enlevés aisément par le consommateur après l'usage ;

- des procédures pour l'adaptation de la directive aux progrès techniques.

C'est en définitive une directive qui procède typiquement de l'approche écoproduit : la réduction, dans un rapport de 40 à 1, de la teneur en mercure des piles alcalines, devrait réduire des trois quarts environ la quantité de mercure présente dans les ordures ménagères françaises.

c) Les déchets dangereux (Conseil environnement du 21 décembre 1990, JOCE du 31 décembre 1991, directive n° 91/689/CEE).

Remplaçant la directive 78/319 du 20 mars 1978, cette directive tend à harmoniser la gestion des déchets dangereux sur la base d'une définition commune beaucoup plus précise qu'auparavant (3 annexes énumèrent les catégories de déchets dangereux, les substances rendant un déchet dangereux et les caractéristiques de danger). Une liste doit être établie par un comité sur la base de ces annexes avant la mise en vigueur de cette directive. Celle-ci prévoit notamment :

- le recensement et l'identification des décharges ou sites de déchets dangereux ;

- l'interdiction de mélanges de différentes catégories de déchets dangereux, entre eux ou avec des déchets non dangereux. Au cas où des déchets sont déjà mélangés, une opération de séparation doit avoir lieu, lorsque cela est techniquement et économiquement réalisable ;

- un régime d'autorisation et des contrôles périodiques pour les éliminateurs, la seule dérogation concernant les entreprises valorisant leurs propres déchets sous certaines conditions. Par ailleurs, tout établissement ou toute entreprise concernée doit tenir un registre indiquant en particulier la nature, l'origine et, le cas échéant, la destination, la fréquence de collecte, le moyen de transport et le mode de traitement des déchets ;

- un système d'autorisation ou de déclaration pour le transport de tels déchets ;

- des mesures nécessaires afin que les déchets soient convenablement étiquetés et emballés ;

- l'établissement de plans de gestion de déchets dangereux qui peuvent être élaborés, soit séparément, soit dans le cadre des plans généraux élaborés en vertu de la directive cadre de 1975 modifiée.

Les déchets ménagers sont exclus du champ d'application de la proposition.

C. LES DIRECTIVES EN PREPARATION

Des projets de modification de textes communautaires sur les déchets sont en chantier. Le ministère de l'environnement participe aux travaux, soit au sein de la commission, soit à l'invitation du conseil :

- responsabilité civile : proposition de directive sur la responsabilité civile pour les dommages causés par les déchets ;

- installation d'élimination des déchets ;

- proposition de directive sur l'incinération des déchets industriels ;

- proposition de directive concernant la mise en décharge des déchets ;

- transferts transfrontaliers : proposition de règlement relatif à l'application dans la communauté de la Convention de Bâle du 22 mars 1989 sur le contrôle des mouvements transfrontaliers de certains déchets ;

- déchets industriels : proposition de directive modifiant la directive du 6 avril 1976 relative à l'élimination des PCB ;

- déchets issus de circuits de consommation ;

- proposition de directive modifiant la directive n° 85/339 relative aux emballages pour liquides alimentaires ;

- proposition de décision en vue de mettre en place un système de label «écoproduit» ;

- proposition de directive relative à la gestion des matières plastiques ;

- utilisation agricole des déchets : proposition de directive modifiant la directive 86/278 du 12 juin 1986 relative à la protection de l'environnement et notamment des sols, lors de l'utilisation des boues d'épuration en agriculture (chrome).

D. INCIDENCE SUR LA REGLEMENTATION FRANCAISE

Enoncés par la loi n° 92/646 du 13 juillet 1992, les objectifs du programme français de maîtrise des déchets rejoignent les grandes orientations présentées par la commission le 14 septembre 1989 et fixées dans la résolution du conseil du 7 mai 1990. Il en résulte une incidence marquée de l'ouverture européenne sur la réglementation française, comme le montre les exemples suivants :

- le décret n° 90-267 du 23 mars 1990 relatif à l'importation, à l'exportation et au transit de déchets générateurs de nuisances et son arrêté d'application sur la transcription en droit français de la directive 84/631/CEE relative à la surveillance et au contrôle dans la communauté des transferts transfrontaliers de déchets dangereux. Par ailleurs, le Conseil des ministres vient de décider l'adoption d'un règlement relatif aux transferts transfrontaliers de déchets qui remplacera la directive 84/631/CEE

en tenant compte de la suppression des frontières en 1993. Les développements de ce problème sont examinés ci-dessus dans le I du présent rapport ;

- le développement de la récupération et du recyclage des déchets, et notamment des emballages, devient un enjeu d'ordre économique au plan européen. Certains Etats membres ont en effet pris des dispositions dans ce domaine qui, pour intéresser l'environnement, n'en favorisent pas moins des entraves aux échanges (par exemple le quota minimum de 72% de bouteilles réutilisables pour les boissons en Allemagne). De plus, un développement poussé de la récupération des matériaux dans certains pays seulement peut entraîner un déséquilibre dans l'approvisionnement des industries des différents Etats. Pour pallier ces inconvénients, une directive communautaire visant la valorisation des déchets d'emballages est en cours d'élaboration, comme il a été indiqué ci-dessus ;

- le décret sur les importations et les exportations d'ordures ménagères, ainsi qu'un projet de décret sur les plans d'élimination de déchets prennent en compte le principe de proximité posé par la directive du 26 mars 1991.

*

* *

Le budget de l'environnement enregistre une augmentation assez sensible de ses crédits. Il est cependant assez loin de traduire l'élan qu'il est nécessaire d'imprimer à la politique de l'environnement :

- c'est en grande partie un budget de fonctionnement marqué par le développement progressif des services du ministère. Les crédits d'intervention sont trop souvent engagés dans le cadre d'une politique contractuelle qui abandonne aux collectivités locales l'essentiel du financement des initiatives souvent excellentes, du ministère. Le cas de la politique du bruit est exemplaire à cet égard ;

- ce budget ne décrit pas les interventions de type pédagogique qu'il serait nécessaire de financer afin de répandre, en particulier dans la jeunesse, une « culture de l'environnement » ;

- la politique de reconquête du paysage, présentée par le ministre comme une priorité de son action n'est pas clairement

traduite dans le projet de budget. Il semble que son financement se traduise par la diminution ou la stagnation des moyens affectés au conservatoire du littoral et aux parcs nationaux ;

- la coordination entre les DIREN et les services extérieurs des autres ministères intéressés par les problèmes de l'environnement ne paraît pas encore assurée de façon satisfaisante. Au niveau gouvernemental et à celui des administrations centrales, il serait nécessaire de renforcer la coordination interministérielle. L'institution d'un comité interministériel de l'environnement serait peut-être la solution adéquate.

Les grands chantiers dont le ministre a évoqué la mise en oeuvre nécessiteront l'adoption de dispositions législatives (loi sur le bruit, loi sur la protection des paysages) et l'élaboration de nombreux textes d'application. Un long délai s'écoulera avant que l'on en constate les effets sur le terrain. Ces projets ne sauraient donc être invoqués à l'appui du budget présenté.

S'appuyant sur ces observations, M. Ambroise Dupont a proposé à la commission de prononcer un avis défavorable à l'adoption du budget du ministère de l'environnement.

EXAMEN EN COMMISSION

Votre commission a examiné, sur le rapport pour avis de M. Ambroise Dupont, les crédits de l'environnement lors de sa séance du 18 novembre 1992.

Un débat a suivi l'exposé du rapporteur.

M. Jean Bernard a demandé quel était le taux de diminution des crédits des parcs nationaux.

Le président Maurice Schumann a interrogé le rapporteur pour avis sur le fonctionnement des agences de l'eau, sur la nécessité d'attendre l'an 2002 pour que soit effective la suppression des décharges traditionnelles, et sur les importations de vieux papiers recyclables.

M. Jean-Paul Hugot a estimé que la difficulté de trouver un débouché aux déchets recyclés justifiait que l'Etat ait un rôle régulateur dans ce domaine.

M. Albert Vecten a noté la diversité des choix effectués par les agences de bassin en matière d'attribution des aides à la dépollution. De nouvelles solutions sont en cours d'élaboration dans le prolongement de l'adoption de la loi sur l'eau.

M. Daniel Goulet a rappelé que l'environnement était aussi un problème d'éducation qui devait être pris en compte par l'ensemble des ministères concernés.

M. Gérard Delfau, estimant que le projet de budget de l'environnement traduisait un effort considérable, a estimé qu'il devait être apprécié par rapport au retard culturel existant dans ce domaine et a demandé des informations sur la mise en place des plans d'élimination des déchets domestiques.

M. Jean-Pierre Camoin a souhaité qu'un «Monsieur Environnement» soit nommé dans chaque département afin de coordonner les actions publiques.

M. Ambroise Dupont, rapporteur pour avis, a apporté aux intervenants les précisions suivantes :

- les subventions d'équipement aux parcs nationaux diminuaient de 5,1 millions de francs sur le titre IV et de 0,7 million de francs sur le titre VI du projet de budget. Il a noté que les agences de l'eau favorisaient les techniques d'épuration dans la répartition de leurs aides. Il a enfin noté que le coût financier de la fermeture des décharges et la croissance de celui de l'élimination des déchets expliquaient les délais nécessaires à leur fermeture.

- les décrets d'application de la loi du 13 juillet 1992 qui préciseront le mode d'élaboration des plans d'élimination des déchets n'ont pas encore été publiés. Des travaux ont cependant débuté dans certains départements. Il conviendrait que l'Etat participe largement à l'élaboration des plans, en particulier en accordant des aides aux études préopérationnelles ;

- il appartient aux DIREN de coordonner l'action des services de l'Etat dans les régions, ce qu'elles ne font pas encore suffisamment ;

- les progrès de la dépollution passent par un effort de recherche dans tous les domaines, ce qui rend particulièrement regrettable la faible place des crédits de recherche dans le budget du ministère.

Lors de sa séance du 19 novembre 1992, la commission a émis un avis défavorable à l'adoption des crédits de l'environnement au projet de loi de finances pour 1993.