

N° 96

SENAT

PREMIERE SESSION ORDINAIRE DE 1985-1986

Annexe au procès-verbal de la séance du 21 novembre 1985

RAPPORT GÉNÉRAL

FAIT

au nom de la Commission des Finances, du Contrôle budgétaire et des Comptes économiques de la Nation (1), sur le projet de loi de finances pour 1986, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Par M. Maurice BLIN,

Sénateur.

Rapporteur général.

TOME III

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

ANNEXE N° 14

ENVIRONNEMENT

Rapporteur spécial : M. Fernand LEFORT.

[1] *Cette commission est composée de* : MM. Edouard Bonnefous, *président* ; Geoffroy de Montalembert, Jacques Descours Desacres, Tony Larue, Jean Cluzel, *vice-présidents* ; Modeste Legouez, Yves Durand, Louis Perrein, Camille Vallin, *secrétaires* ; Maurice Blin, *rapporteur général* ; MM. René Ballayer, Stéphane Bonduel, Jean Chamant, Pierre Croze, Gérard Delfau, Michel Dreyfus-Schmidt, Henri Duffaut, Marcel Fortier, André Fosset, Jean François-Poncet, Jean Francou, Pierre Gamboa, Henri Goetschy, Robert Guillaume, Fernand Lefort, Georges Lombard, Michel Manet, Jean-Pierre Masseret, Michel Maurice-Bokanowski, Josy Moinet, René Monory, Jacques Mossion, Bernard Pellarin, Jean-François Pintat, Christian Poncelet, Mlle Irma Rapuzzi, MM. Joseph Raybaud, Maurice Schumann, Henri Torre, André-Georges Voisin.

Voir les numéros :

Assemblée Nationale (7^e législ.) ; 2951 et annexes, 2987 (annexe n° 19), 2992 (tome VIII) et in-8° 895.

Sénat : 95 (1985-1986)

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

SOMMAIRE

	Pages
PRINCIPALES OBSERVATIONS	4
EXAMEN EN COMMISSION	6
AVANT-PROPOS	7
INTRODUCTION : PRESENTATION DES CREDITS	9
<i>A. Les moyens en personnel</i>	9
<i>B. Les crédits d'intervention</i>	10
<i>C. Les dépenses en capital</i>	11
CHAPITRE PREMIER : LA PREVENTION DES POLLUTIONS.....	13
I. La lutte contre la pollution atmosphérique	13
<i>A. Le phénomène des pluies acides</i>	13
<i>B. L'action normative</i>	15
<i>C. L'action budgétaire.....</i>	16
II. La politique de l'eau	20
<i>A. La politique d'assainissement</i>	20
<i>B. La protection contre les dégâts des eaux.....</i>	22
III. L'élimination des déchets	24

CHAPITRE DEUXIEME : LA PROTECTION DE LA NATURE ET LA QUALITE DE LA VIE	27
I. La protection de la nature	27
<i>A. Le conservatoire du littoral</i>	<i>28</i>
<i>B. Les parcs naturels</i>	<i>29</i>
II. La qualité de la vie	30
DEUXIEME DELIBERATION DE L'ASSEMBLEE NATIONALE.....	33

PRINCIPALES OBSERVATIONS

1) La progression des crédits du ministère n'est qu'apparente

Pour la deuxième année consécutive, en effet, la progression des crédits n'est due qu'à des mesures de transferts en provenance d'autres ministères qui, le plus souvent d'ailleurs, continuent à assurer la gestion des personnels concernés.

De ce fait, les moyens réels du ministère régressent en francs constants ; des domaines d'actions aussi importants que les parcs naturels nationaux, le conservatoire du littoral ou la recherche connaissent une amputation croissante de leurs moyens.

Il convient toutefois d'observer qu'aucune annulation de crédits n'a, pour l'instant, été opérée sur la dotation votée pour 1985, contrairement à la pratique des années précédentes.

2) La création d'une taxe parafiscale sur la pollution atmosphérique doit toutefois être prise en compte. Cette taxe fondée sur le principe « pollueur-payeur » sera perçue au profit de l'agence pour la qualité de l'air à compter de 1986 ; celle-ci disposera ainsi de ressources supplémentaires d'environ 70 millions de francs pour le prochain exercice et pourra, de ce fait, mener une action plus efficace dans la lutte contre le phénomène des pluies acides.

Le projet de création d'une taxe sur les huiles usagées au profit de l'Agence nationale pour la récupération des déchets doit également être relevé.

Ces deux exemples d'application du principe « pollueur-payeur » ne rendent que plus regrettable la mise à la charge des agences financières de bassin du financement des grands barrages, amorcée en 1985 et devant être poursuivie en 1986 ; le financement des grands barrages est en effet étranger à la mission des agences.

3) L'importance des crédits du Fonds interministériel pour la qualité de la vie (FIQV) empêche, cette année encore, de porter un jugement pleinement éclairé sur le projet de budget pour 1986 du ministère de l'Environnement. Les crédits de ce chapitre réservoir sont en effet en partie destinés à abonder en cours d'année d'autres chapitres du ministère, sans que ces affectations de crédits soient connues à l'avance.

Il convient toutefois de noter la nette diminution des autorisations de programme du FIQV, résultant en partie de leur intégration dans différents chapitres du budget.

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le jeudi 7 novembre 1985 sous la présidence de M. Edouard Bonnefous, président, la Commission a examiné, sur le rapport de M. Fernand Lefort, rapporteur spécial, les crédits pour 1986 du budget du ministère de l'Environnement.

M. Fernand Lefort a présenté, en premier lieu, les conclusions de son rapport.

M. Christian Poncelet a souligné les dommages causés à la forêt vosgienne par le phénomène des pluies acides ; il a toutefois relevé que le phénomène semblait s'atténuer dès lors que certains arbres ne produisant pas d'acidité étaient plantés.

M. Edouard Bonnefous, président, a interrogé le rapporteur spécial sur l'évolution des dotations consacrées à la lutte contre les pollutions marines et sur les modifications normatives intervenues en ce domaine ; tout en regrettant la faiblesse des moyens budgétaires qui lui sont destinés, il s'est félicité du maintien, depuis dix ans, d'une véritable politique de l'environnement.

La Commission a alors décidé de laisser à l'appréciation du Sénat les crédits pour 1986 du ministère de l'Environnement.

AVANT-PROPOS

Mesdames, Messieurs,

Comme ceux des années précédentes, le budget pour 1986 du ministère de l'Environnement n'est guère encourageant.

Certes, les crédits connaissent une progression apparemment satisfaisante de 6,1 % ; en réalité, à structure budgétaire constante, la progression n'est que de 3 %, ce qui ne garantit pas le maintien en francs constants des moyens du ministère.

Cependant, la seconde délibération de l'Assemblée nationale, dont les conséquences sont analysées à la fin du présent rapport vient nuancer ce constat pessimiste ; son intervention permet en effet une progression de 4,1 % des crédits à structure budgétaire constante.

Cette légère amélioration ne saurait contredire pour autant une constatation que votre rapporteur souhaite effectuer dès le début de son rapport sur les crédits prévus pour 1986 : l'environnement reste un « parent pauvre » de l'action budgétaire de la puissance publique : ses crédits n'atteignent pas, en effet, 0,9 pour mille du budget total de l'Etat.

Toutefois, l'action budgétaire n'est pas le seul vecteur de l'intervention publique en la matière : celle-ci est polymorphe ; elle passe, en effet, par la réglementation, l'incitation, d'importantes ressources de type parafiscal et aussi les nombreuses compétences exercées par les collectivités locales.

C'est à la lumière de ces observations préliminaires que votre rapporteur étudiera les crédits pour 1986 du budget de l'Environnement.

INTRODUCTION : PRESENTATION DES CREDITS

Le montant total des crédits prévus au titre du projet de budget pour 1986 du ministère de l'Environnement s'élève à 867,5 millions de francs contre 817,6 millions de francs dans le budget voté de 1985. Les crédits connaissent donc une **progression apparente de 6,1 %**.

Toutefois, cette progression est principalement imputable à trois mesures de transferts de crédits en provenance d'autres ministères ; ces mesures de transferts aboutissent à majorer artificiellement de 24 millions de francs le budget du ministère dont la dotation, à structure constante, n'augmente que de 3,1 % en francs courants. Si les prévisions gouvernementales de hausse des prix (+ 3,4 %) se vérifient, le budget du ministère de l'Environnement enregistrera donc, en francs constants, une diminution de 0,3 % de son montant.

A. LES MOYENS DE FONCTIONNEMENT (titre III, à l'exception de la 6ème partie) s'élèvent à 246,8 millions de francs contre 213,1 millions de francs dans le budget voté de 1985.

1) L'augmentation de la dotation du titre III est presque exclusivement imputable à trois mesures de transfert :

- transfert de cent emplois en provenance du budget du ministère du Redéploiement industriel au titre de la prise en charge, par le budget de l'Environnement, du paiement des rémunérations du personnel du service de l'inspection des installations classées (mesure nouvelle de 10,5 millions de francs) ;

- transfert de dix emplois en provenance du budget du ministère de l'Urbanisme et du Logement au titre de la prise en charge par le budget de l'Environnement de la mission environnement-développement et de la mission paysage (mesure nouvelle de 1,3 million de francs) ;

- transfert en provenance de six ministères (notamment urbanisme et logement) de 12 millions de francs de crédits, permettant le regroupement au sein du budget de l'Environnement des crédits de rémunération des commissaires enquêteurs.

Ces créations d'emplois résultant de mesures de transferts exceptés, les effectifs du ministère connaissent en réalité une diminution de 2 %, en raison de la suppression de neuf emplois (six emplois de titulaires et trois emplois de contractuels).

2) Les dépenses de matériel et de fonctionnement (4ème partie du titre III) augmentent de 8,1 % ; cette augmentation résulte de mesures acquises (par exemple, la forte croissance des frais de loyer de l'immeuble, situé à Neuilly, occupé par le ministère) et de mesures nouvelles, parmi lesquelles une mesure d'un million de francs liée à la mise en place d'un schéma directeur d'informatisation du ministère.

B. LES CREDITS D'INTERVENTION (titre III, 6ème partie : subventions de fonctionnement et titre IV : interventions publiques).

Les crédits d'intervention, en augmentation de 2,1 %, passent de 147,8 millions de francs (budget voté de 1985) à 151 millions de francs (projet de budget pour 1986).

Cette évolution résulte des mesures suivantes :

1) La dotation de la 6ème partie du titre III (subventions de fonctionnement aux parcs nationaux et au conservatoire de l'espace littoral) augmente dans la proportion de 4,3 %.

Les moyens des parcs nationaux s'accroissent de 2,8 millions, dont 400 000 francs pour l'implantation du parc de la Guadeloupe, et atteignent 64,4 millions de francs ; ceux du conservatoire du littoral, en revanche, régressent en francs constants.

2) Les crédits du titre IV sont simplement reconduits en francs courants et s'élèvent à 77,8 millions de francs :

- les moyens de l'Agence nationale pour la récupération et l'élimination des déchets (ANRED) et de l'Agence pour la qualité de l'air augmentent faiblement (+ 1,8 %) ;

- la dotation des parcs naturels régionaux est, cette année encore, minorée (- 4,7 %), dans des proportions moins importantes néanmoins qu'en 1985, où une réduction de 18 % avait été enregistrée.

C. LES DEPENSES EN CAPITAL, simplement maintenues en francs courants dans le budget voté de 1985, augmentent cette année de 2,8 %, chiffre qui ne permet donc pas le maintien en volume des crédits d'investissement. Par ailleurs, les autorisations de programme régressent de 11,4 %, après avoir déjà diminué de 21,7 % en 1985.

Ce constat d'ensemble résulte, toutefois, d'évolutions différenciées des titres V (investissements exécutés par l'Etat) et VI (subventions d'investissement accordées par l'Etat) ; les crédits du titre V augmentent de 3,8 % en autorisations de programme et de 44 % en crédits de paiement, alors que la dotation du titre VI régresse de 13 % en autorisations de programme et de 3,1 % en crédits de paiement.

1) L'action prévention des pollutions, dont les crédits avaient été fortement réduits, l'an passé, par le jeu du transfert aux agences financières de bassin du financement des grands barrages, ne subit pas, cette année, de nouvelle réduction de ses crédits d'équipement ; les crédits des réseaux d'annonce de crue connaissent une progression satisfaisante, de même que ceux affectés à l'amélioration de la qualité des eaux ; en revanche, les crédits de l'article 67.10.10 (subventions à l'ANRED et à l'AQA, notamment) diminuent de plus de 35 %.

2) Les crédits de l'action protection de la nature stagnent (119,8 millions de francs contre 118 millions en 1985) ; les crédits du conservatoire du littoral sont reconduits (80 millions de francs) de même que ceux des parcs nationaux (16,8 millions de francs) ; en revanche, les subventions d'équipement aux parcs régionaux augmentent de 30 % et atteignent 6,9 millions de francs.

3) La dotation du fonds interministériel pour la qualité de la vie (FIQV) s'accroît de 6,6 % en crédits de paiement et s'élève, dans le projet de budget pour 1986, à 117 millions de francs ; en revanche, les autorisations de programme régressent de plus de 30 %.

Présentation des crédits par actions

Actions	Crédits en 1985 (en millions de francs)	Crédits prévus pour 1986 (en millions de francs)	Evolution
Prévention des pollutions	225,2	228,8	+ 1,6 %
Protection de la nature	215,9	220,3	+ 2 %
Qualité de la vie	151	173	+ 14,5 %
Recherche	50,1	45,2	- 9,8 %
Etudes et divers	23	30	+ 30 %
Dépenses de fonctionnement	152,3	170	+ 11,6 %

Récapitulation des crédits

	Budget voté de 1985 (en millions de francs)	Projet pour 1986 (en millions de francs)	Evolution
Moyens des services (titre III)	213,1	246,8	+ 15,8 %
Interventions (titre III, 6è partie et titre V)	147,8	151	+ 2,1 %
Total dépenses ordinaires	360,9	397,8	+ 10,2 %
Titre V (investissements exécutés par l'Etat)			
. A.P.	68	70,5	+ 3,8 %
. C.P.	62,8	84,2	+ 33,9 %
Titre VI (subventions d'investissement)			
. A.P.	386,4	336,8	- 12,8 %
. C.P.	393,8	385,5	- 2 %
Total dépenses en capital			
. A.P.	454,4	407,4	- 10,3 %
. C.P.	456,6	469,7	+ 2,9 %
TOTAL GENERAL (DO + CP)	817,6	867,5	+ 6,1 %

CHAPITRE PREMIER : LA PREVENTION DES POLLUTIONS

I. LA LUTTE CONTRE LA POLLUTION ATMOSPHERIQUE

La lutte contre les pollutions atmosphériques est l'une des principales actions incombant au ministère de l'Environnement ; cette action est conduite à l'aide de trois principaux moyens : la connaissance et la mesure des phénomènes de nuisance ; l'action normative et, enfin, l'action budgétaire. Celle-ci ne peut être appréciée correctement qu'au regard des deux premiers moyens. Aussi votre rapporteur présentera-t-il, en premier lieu, l'état des connaissances sur le principal des fléaux auquel est actuellement confrontée la lutte contre les pollutions atmosphériques, le phénomène des pluies acides (A) avant d'aborder l'évolution du droit positif en matière de protection de la qualité de l'air (B) et de confronter ces éléments à l'évolution des moyens financiers mis au service de cette action (C).

A. LE PHENOMENE DES PLUIES ACIDES

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

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

La France n'est pas épargnée par ce phénomène : des atteintes sont apparues dans la forêt vosgienne pendant l'été 1983. Le mal a depuis lors progressé en intensité et en étendue ; certains dommages ont été constatés en Franche-Comté et dans les Alpes du Nord.

En ce qui concerne les Vosges, la campagne d'observations menée pendant l'automne 1984 a montré que 21,5 % des résineux pouvaient être considérés comme atteints.

Cette proportion est inférieure à celle obtenue à la même date par l'enquête menée sur l'ensemble du territoire de la République fédérale d'Allemagne (de l'ordre de 30 % si on retient des critères équivalents) mais supérieure au pourcentage annoncé par l'Office fédéral des Forêts suisses (10 %).

Les facteurs de ce dépérissement sont nombreux et complexes, mais il est maintenant acquis que la pollution atmosphérique joue un rôle très important, peut-être même le premier rôle, en synergie avec des facteurs météorologiques tels que la sécheresse ou les froids intenses.

Plus particulièrement, deux types de pollution atmosphérique sont mis en cause :

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

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

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

Les polluants photooxydants se forment par l'action combinée des hydrocarbures et des oxydes d'azote présents dans l'air, sous l'effet du rayonnement solaire ; les rejets d'hydrocarbure proviennent, en France, à raison de 40 % des industries utilisant des solvants, et pour une part équivalente de la pollution automobile.

La pollution acide est formée, pour deux-tiers environ, par les oxydes de soufre provenant, pour l'essentiel des installations de combustion (centrales thermiques, chaufferies au fuel ou au charbon de l'industrie...).

B. L'ACTION NORMATIVE

1) L'action au niveau national

La législation actuelle pour la réduction de la pollution de l'air repose essentiellement sur la prévention des pollutions à la source, en application du principe de l'utilisation de la meilleure technologie disponible économiquement acceptable (loi du 2 août 1961 et décret du 13 mai 1974 sur la pollution atmosphérique - loi du 19 juillet 1976 sur les installations classées pour la protection de l'environnement, et textes d'application).

S'agissant des sources de pollution industrielles, la mise en application de ce principe est définie par la loi du 19 juillet 1976 relative aux installations classées pour la protection de l'environnement.

Cette loi est l'instrument qui permet de définir, pour tout ce qui concerne l'environnement et notamment la pollution de l'air, des prescriptions techniques précises aux installations industrielles dont l'exploitation est subordonnée à autorisation préfectorale préalable. Les prescriptions imposées aux exploitants de ces installations industrielles sont arrêtées par le Commissaire de la République sur proposition de l'inspection des installations classées et sur la base d'instructions techniques mises au point par le ministère de l'Environnement en collaboration avec l'ensemble des partenaires économiques et industriels concernés.

Une loi du 3 juillet 1985 a par ailleurs renforcé les sanctions pénales applicables en cas de violation des dispositions de la loi du 19 juillet 1976 ; elle permet, en outre, au juge de décider d'ajourner le prononcé de la peine en enjoignant au prévenu de réparer les atteintes à l'environnement qu'il a provoquées ; la peine définitive peut tenir compte de ses efforts.

2) L'action au plan communautaire

Par ailleurs, des valeurs limites et des valeurs guide de qualité de l'air ont été définies au plan communautaire pour le dioxyde de soufre et les poussières, le plomb et le dioxyde d'azote : la directive sur le dioxyde de soufre et les poussières est applicable depuis le 1er avril 1983, celle sur le plomb l'est depuis décembre 1984 ; la directive sur le dioxyde d'azote entrera en vigueur le 1er janvier 1987.

En outre, le conseil des ministres de l'Environnement de la Communauté économique européenne, a adopté le 1er mars 1984, une directive communautaire relative à la limitation des émissions de polluants dans l'atmosphère en provenance des installations industrielles. Cette directive marque l'avènement d'une véritable politique communautaire en matière de prévention de la pollution atmosphérique à la source.

Actuellement, un nouveau texte est en préparation à propos de la limitation des émissions de polluants dans l'atmosphère en provenance des grandes installations de combustion ; ce projet prévoit une réduction des émissions globales nationales de dioxyde de soufre, d'oxydes d'azote et de poussières par les grandes installations de combustion visées par la directive et pour les nouvelles installations, l'instauration de valeurs limites à l'émission pour ces mêmes polluants.

Enfin, des décisions ont été prises au niveau européen en matière de pollution par les véhicules :

- l'introduction de l'essence sans plomb au plus tard le 1er octobre 1989 (directive du 21 mars 1985).

- le renforcement des normes appliquées aux gaz d'échappement des voitures (accord du 28 juin 1985).

C. L'ACTION BUDGETAIRE

1) L'Agence pour la Qualité de l'Air

L'Agence pour la Qualité de l'Air (AQA) est l'un des principaux moyens d'intervention du ministère en matière de lutte contre la pollution atmosphérique ; elle est dotée du statut d'établissement public à caractère industriel et commercial en vertu de la loi du 7 juillet 1980 qui l'a instituée.

Cet établissement a pour objet d'animer, de coordonner et, le cas échéant, de réaliser toute action tendant au développement et à la démonstration des techniques de prévention dans le domaine de la pollution de l'air, au renforcement de la surveillance de la qualité de l'air et à l'information des personnes publiques ou privées en matière de prévention de la pollution de l'air.

Le tableau ci-dessous indique les dotations 1984-1985 et les prévisions pour 1986.

Moyens de l'A.Q.A. (en millions de francs)

Situation	Dotation 1984	Dotation 1985	Prévision 1986
Fonctionnement (chapitre 44.10)	7,15	10,427	10,577
Intervention (chapitre 67.10)	13,33	15,956	16,22

Votre rapporteur ne peut que regretter la modicité et la faible progression des moyens budgétaires de l'Agence.

Toutefois, **un dispositif fondé sur l'application du principe « pollueur-payeur »** et créé par un décret du 7 juin 1985 va conférer une nouvelle dimension à l'action de cet organisme.

Le décret du 7 juin 1985 a en effet instauré une **taxe parafiscale**, dont l'assiette est constituée par les rejets de dioxyde soufre ; seuls auront à l'acquitter les installations de combustion de plus de 50 mégawatts et les installations industrielles rejetant plus de 2 500 tonnes d'oxyde de soufre par an ; les établissements visés sont au nombre d'environ 400.

Ce dispositif aura en premier lieu un effet **d'incitation à la réduction des rejets**.

Il permettra, en second lieu, **d'aider au financement des investissements** permettant la diminution de la pollution, notamment par la désulfuration (les subventions allant jusqu'à 50 % du coût de l'investissement) ; le produit de la taxe devrait s'élever à 150 millions de francs en année pleine ; en 1986, ce produit ne sera toutefois que de 75 millions de francs, les rejets du second semestre de 1985 étant seuls pris en compte.

Il convient d'observer que l'application du principe pollueur-payeur s'effectuera en l'occurrence dans un **cadre mutualiste**, les seuls investissements aidés étant ceux effectués par les industriels assujettis à la taxe.

La gestion technique et financière du dispositif sera assurée par l'Agence pour la Qualité de l'Air, au profit de laquelle sera perçue la taxe.

Votre rapporteur souligne l'utilité de ce dispositif et ne peut qu'en souhaiter l'extension à d'autres types de rejets polluants ; il observe tout l'intérêt que pourrait revêtir une telle extension qui renforcerait l'efficacité de la lutte contre les pluies acides.

2) Les moyens du service de l'inspection des installations classées

Les inspecteurs des installations classées sont des fonctionnaires dépendant des directions régionales de l'industrie et de la recherche et des directions départementales de l'agriculture.

Toutefois, en 1982, 87 postes ont été créés sur le budget de l'Environnement ; puis en 1985, cent emplois ont été transférés du budget du ministère du Redéploiement industriel au budget de l'Environnement ; une opération identique doit être effectuée en 1986.

Tout en regrettant que ces mesures de transfert masquent l'absence de progression, voire la régression des moyens du ministère, votre rapporteur ne peut qu'approuver le regroupement sous l'égide du ministère de l'Environnement des personnels de l'inspection des installations classées, même si celui-ci n'assume pas réellement la gestion de ces personnels.

La répartition des effectifs serait, en 1986, la suivante :

	Industrie	Environnement		Agriculture	Total
		(contractuels)	(titulaires)		
Nombre d'inspecteurs	202	14	281	50	547
Rémunérations principales	22,8 MF	1,73 MF	26,21 MF		
Frais d'accompagnement . .	16,8 MF	0,15 MF			

3) La lutte contre les pluies acides

Outre l'action par le biais de l'Agence pour la Qualité de l'Air, le ministère conduit certaines actions spécifiques en ce domaine.

. **L'amélioration de la connaissance du phénomène** est assurée dans le cadre d'un programme de surveillance et de recherches pluridisciplinaires sur le « dépérissement des forêts attribué à la pollution atmosphérique » (programme DEFORPA).

Ce programme, soutenu par le ministère de l'Agriculture, le ministère de la Recherche et de la Technologie et la Commission des Communautés Européennes, vise à évaluer les symptômes, la gravité et l'étendue des dépérissements, à faire un diagnostic des véritables causes du dépérissement des forêts du massif vosgien et à renforcer les mesures de la pollution atmosphérique, notamment en zone forestière.

Il n'est, toutefois, doté que de 2 millions de francs en autorisations de programme et 800 000 francs en crédits de paiement (chapitre 67.57, article 90) sur le budget de l'Environnement.

. La surveillance du phénomène

Le ministère de l'Environnement a suscité depuis plusieurs années la constitution de réseaux de surveillance de la qualité de l'air dans les principales agglomérations françaises.

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

D'ores et déjà il faut signaler la mise en service, au début de cette année, d'une station de mesure des retombées acides et de la pollution photooxydante située au Donon, dans les Vosges du nord.

Cette station est gérée par l'Association de surveillance de la pollution atmosphérique en Alsace (ASPA) qui assurait déjà la surveillance de la qualité de l'air à Strasbourg et qui vient d'étendre son action à l'ensemble de l'Alsace.

D'autres stations seront implantées dans les prochains mois en divers points du territoire national (Ardennes, Sud du massif vosgien, Franche-Comté, Alpes, littoral atlantique...).

La surveillance doit porter également sur l'état sanitaire des forêts. A l'initiative du ministère de l'Agriculture, l'Office national des forêts a mis en place dans les Vosges un réseau de placettes d'observation du dépérissement des arbres.

Ce réseau sera progressivement étendu à l'ensemble du domaine forestier.

Au total, 30 millions de francs, dont 7 millions sur dotations du Fonds interministériel pour la Qualité de la Vie seront consacrés en 1986 à la recherche et au renforcement de la surveillance, le ministère de l'Environnement n'assumant pas, toutefois, l'intégralité de cette dépense.

II. LA POLITIQUE DE L'EAU

A) LA POLITIQUE D'ASSAINISSEMENT ET DE PROTECTION DES EAUX

Les intervenants sont, en ce domaine, nombreux ; l'action de l'Etat est le plus souvent combinée à celle des collectivités locales et des agences de bassin, mais aussi des agents économiques eux-mêmes (industries polluantes effectuant des investissements anti-pollution, notamment). Avant de tenter de récapituler l'effort de chacun de ces intervenants, votre rapporteur rappellera les données de l'évolution de la qualité des eaux en France.

● **Le dernier inventaire de la qualité des eaux** date de 1981 ; ses résultats, comme ceux des mesures ponctuelles effectuées ultérieurement, mettent en évidence une amélioration globale de la qualité des eaux tant en ce qui concerne les matières organiques que les substances minérales et toxiques. La quasi-disparition des détergents est à noter, ainsi qu'une meilleure oxygénation. Il en est de même pour la plupart des substances chimiques mesurées.

Il subsiste toutefois de nombreux points noirs. Pour en venir à bout, la politique de renforcement de l'équipement des agglomérations, en particulier par des interventions sur les réseaux d'assainissement, devra être poursuivie. Il en est de même pour la lutte contre la pollution chimique et le recours aux technologies propres.

L'importance de la pollution azotée n'a, par ailleurs, cessé de croître.

Or, l'évolution des moyens financiers à la disposition des différents acteurs de la lutte contre la pollution des eaux est loin d'être systématiquement satisfaisante.

● **Les agences de bassin** disposent de moyens certes importants ; les sommes qu'elles sont en mesure de consacrer à l'assainissement des eaux s'élèveraient à 2,1 milliards de francs en 1986 contre 1,9 milliard en 1985 ; votre rapporteur relève, toutefois, la sévérité des observations effectuées par la Cour des comptes dans son rapport public de 1985 sur la gestion de la plus importante des agences, l'agence Seine-Normandie (dont les

ressources s'élèvent à 1,6 milliard de francs) ; outre diverses anomalies, la Cour dénonce le manque de sélectivité de l'agence dans ses interventions.

La répartition des sommes consacrées par les agences à la lutte contre la pollution serait, en 1985 et 1986, selon le 4ème programme révisé des agences financières de bassin, la suivante :

**INTERVENTION DES AGENCES DE BASSIN EN MATIERE DE LUTTE
CONTRE LA POLLUTION (en millions de francs)**

Type d'intervention	1985	1986
Ouvrages d'épuration des collectivités locales	366,7	530,9
Réseau des collectivités locales	427	470,4
Epuraton industrielle	475,8	465,1
Aide à l'élimination des déchets (investissement)	4	6
Aide à l'élimination des déchets (fonctionnement)	59,8	62,7
Assistance technique	41,9	46
Prime d'épuration des collectivités locales	448,4	486,5
Aide au bon fonctionnement (collectivités locales)	5,3	6,8
Aide au bon fonctionnement (industrie)	39,9	40,9
Divers	47,3	48,3
TOTAUX	1 916,1	2 163,6

● **Les collectivités locales** sont des intervenants essentiels en matière d'assainissement. Or, les estimations disponibles font état d'une chute régulière de leurs investissements depuis le début des années 1980.

Il convient d'observer que les subventions spécifiques qui leur était auparavant allouées par les différents ministères (intérieur, agriculture...) sont dorénavant intégrées dans la dotation globale d'équipement dont les médiocres perspectives d'évolution sont bien connues.

L'intervention des collectivités locales passe, en règle générale, par la conclusion d'instruments contractuels avec l'Etat et les agences de bassin :

- les contrats d'agglomérations unissent communes et agences de bassin ; 19 contrats ont été approuvés, pour un montant total de 400 millions de francs ;

- les contrats de rivière qui ont spécifiquement pour objectif d'assurer la restauration et le maintien d'une qualité globale des rivières font également l'objet d'une action soutenue des agences de bassin en concertation avec l'ensemble des partenaires concernés : élus, industriels, associations...

Le financement est réalisé par les Conseils généraux, les Etablissements publics régionaux, les Agences de bassin et le ministère de l'Environnement. Parmi les projets retenus, dix contrats ont d'ores et déjà été signés pour un montant de 450 MF.

- les contrats de Plan associant l'Etat, les collectivités locales et les agences de bassin, comportent une part importante affectée à l'assainissement et notamment ceux de la région Ile-de-France et Alpes-Provence-Côte d'Azur.

Le volet « Seine propre » du contrat de plan Etat-Région Ile-de-France prévoit, par exemple, l'assainissement de l'amont de la Seine et la réduction des pollutions azotées en aval de Paris pour un montant global de 2,8 milliards de francs.

● **L'action budgétaire de l'Etat** se limite désormais soit au versement de la dotation globale d'équipement, soit à la participation au financement des contrats de plan et des contrats de rivière.

Les moyens du ministère de l'Environnement à cet effet sont retracés au chapitre 67-10, article 20 (amélioration de la qualité des eaux) ; ils s'élèvent, dans le projet de budget pour 1986, à 22,8 millions de francs en crédits de paiement, contre 8,6 millions en 1985 ; en revanche, les autorisations de programme stagnent (13,1 millions de francs en 1985 et 1986).

B) LA POLITIQUE DE PROTECTION CONTRE LES DEGATS DES EAUX

L'intervention de l'Etat s'effectuait, traditionnellement, dans deux domaines : l'équipement des réseaux d'annonce des crues et le financement d'ouvrages de protection contre les eaux.

● **L'équipement des réseaux d'annonce des crues** se poursuit dans des conditions satisfaisantes ; les crédits s'élevaient, en 1985, à 8 millions de francs en autorisations de programme et à 5,4 millions de francs en crédits

de paiement. Ces chiffres s'établiraient à 10,8 millions de francs en autorisations de programme et à 8,3 millions de francs en crédits de paiement en 1986, soit une progression de 35 % pour les autorisations de programme et de 53 % pour les crédits de paiement.

● **Le financement des ouvrages de protection contre les eaux** est loin de se poursuivre de manière aussi favorable.

- S'agissant des ouvrages dont l'Etat assure la maîtrise d'ouvrage et la totalité du financement (ouvrages appartenant au domaine de l'Etat), les autorisations de programme régressent de 16,4 à 14,9 millions de francs ; la progression des crédits de paiement de 10,9 à 12,8 millions de francs constitue une simple « mise à niveau ».

- La situation est encore moins satisfaisante à propos des autres ouvrages de protection contre les eaux (grands barrages, notamment).

Votre rapporteur avait, à ce propos, stigmatisé le désengagement de l'Etat lors de l'examen du projet de loi de finances pour 1985. Le budget de 1985 du ministère de l'Environnement n'était plus, en effet, doté que de 8 millions de francs en autorisations de programme, et de 44,1 millions de francs de crédits de paiement, au titre de l'apurement d'autorisations de programme déjà engagées.

Ce désengagement de l'Etat avait, l'an passé, été justifié par la possibilité de mettre à la charge des agences de bassin le financement des barrages ; or, la situation financière de celles-ci semble exclure une telle solution, à moins que soit accru le taux de redevances pour pollution domestique, répercutées, au bout du compte, sur le consommateur d'eau. De ce fait, le désengagement de l'Etat risque de peser sur les collectivités locales, maîtres d'ouvrage des barrages au financement desquels l'Etat participait auparavant.

III. L'ELIMINATION DES DECHETS

L'action budgétaire n'est que l'un des éléments de l'action des pouvoirs publics en matière d'élimination des déchets ; l'action normative est, en ce domaine, essentielle ; sur le strict plan financier, les collectivités locales, plus que l'Etat, apparaissent, par ailleurs, comme les principaux acteurs.

. **Sur le plan normatif**, un texte fondamental a été adopté le 6 décembre 1984 par le Conseil des ministres de l'environnement de la Communauté Economique Européenne ; il s'agit de la directive relative au contrôle des transferts transfrontaliers de déchets toxiques ; un arrêté d'application de cette directive fera obligation à certaines entreprises de tenir des « bordereaux de déchets » facilitant le contrôle de leurs transferts.

Par ailleurs, un projet de loi confiant aux régions une mission d'organisation générale de l'élimination des déchets industriels est en préparation.

. **Les collectivités locales** sont compétentes pour la collecte et le traitement des ordures ménagères. Or, selon les informations recueillies par votre rapporteur, le coût total de leur action en ce domaine aurait, en 1984, représenté **environ 5 milliards de francs**.

Ce dernier chiffre permet d'apprécier à sa juste mesure le rôle du budget de l'Etat en matière d'élimination des déchets ; les dotations budgétaires consacrées à cette action ne dépassent pas, en effet, 100 millions de francs et sont dans leur presque totalité affectées à l'**Agence nationale pour la Récupération des Déchets (ANRED)**.

L'intervention de celle-ci toutefois est fondamentale. Cet établissement public exerce, en effet, une triple mission ; mission d'assistance technique aux collectivités locales et aux industriels, en premier lieu ; mission de promotion de techniques d'élimination ou de recyclage, en second lieu ; mission, enfin, d'information et de sensibilisation.

Le financement de l'ANRED est assuré par trois ministères et par une taxe parafiscale sur les huiles usagées ; ses ressources ont été, en 1985, les suivantes :

(en millions de francs)

Origine des ressources	A.P.	D.O. + C.P.
Ministère de l'Environnement	54,2 (1)	55,8 (2)
Ministère de l'Industrie	17,2	12,2
Ministère de l'Agriculture	1,8	1,6
Taxe sur les « huiles »	8,5	6,7
Divers	9,3	13,2
Total des ressources	91,1	89,7

(1) dont 25 sur le titre VI, 21,2 sur le titre IV, 7,9 sur FIQV

(2) dont 22 sur le titre VI, 21,2 sur le titre IV, 12,5 sur FIQV

Les perspectives pour 1986 sur le budget du ministère de l'Environnement ne sont guère favorables ; la subvention de fonctionnement inscrite au titre IV passerait de 21,2 à 21,7 millions de francs ; quant à l'évolution des subventions d'équipement, votre rapporteur ne peut la connaître, le fascicule bleu budgétaire n'individualisant pas les crédits destinés à l'ANRED ; toutefois, les crédits de l'article dans lequel est intégrée cette subvention passent de 55 à 36 millions de francs ; ils régressent donc fortement.

CHAPITRE DEUXIEME : LA PROTECTION DE LA NATURE ET LA QUALITE DE LA VIE

Votre rapporteur examinera dans un même chapitre les crédits destinés à la protection de la nature et ceux qui sont affectés à la qualité de la vie ; les crédits de ce chapitre réservoir qu'est le Fonds interministériel de la Qualité de la Vie permettent en effet d'abonder en cours d'année la plupart des dotations consacrées à la protection de la nature lorsque celles-ci se révèlent insuffisantes.

I - LA PROTECTION DE LA NATURE

L'ensemble des crédits de cette action du ministère de l'Environnement évolue comme suit :

(en millions de francs)

	Budget voté de 1985	Crédits prévus pour 1986	Evolution
Titre III	83,3	86,7	+ 4 %
Titre IV	14,6	13,8	- 5,5 %
Total dépenses ordinaires	97,9	100,5	+ 2,6 %
Titre V	CF		
A.P.	6,3	5,9	- 6,4 %
C.P.	6	5,5	- 8,4 %
Titre VI			
A.P.	125,8	109,8	- 12,7
C.P.	112	114,2	+ 1,9 %
Total dépenses en capital			
A.P.	132,1	115,8	- 12,3 %
C.P.	118	119,8	+ 1,5 %
Total DO + CP	215,9	220,3	+ 2 %

Les crédits de cette action ne progressent donc que de 2 % en francs courants ; quant aux autorisations de programme, elles régressent de plus de 12 %, ce que votre rapporteur ne peut, une nouvelle fois, que déplorer.

A. LE CONSERVATOIRE DU LITTORAL

Le conservatoire du littoral et des rivages lacustres bénéficie d'une part très importante des crédits consacrés par le budget de l'Environnement à la protection de la nature ; en 1986, cette part devrait atteindre 40,2 %.

La loi a confié au conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres l'objectif précis de sauvegarder des espaces naturels à proximité de la mer ou de certains grands lacs. Afin de remplir sa double mission de protection de la nature et d'accueil du public, le conservatoire a bénéficié de modalités exceptionnelles de financements et de fonctionnement ; l'inscription de mesures nouvelles au budget de l'Etat à partir de 1976 lui a permis d'atteindre, dès 1980, un montant annuel d'autorisations de programme voisin de 100 millions de francs. C'est ainsi qu'ont pu être acquis 26 222 hectares répartis en 180 sites et représentant 328 km de rivage à la date du 10 juillet 1985.

L'évolution des dotations affectées au conservatoire est relativement défavorable ; si les moyens de fonctionnement restent stables, les autorisations de programme régressent de plus de 15 % ; les crédits de paiement s'élèvent, comme en 1985, à 80 millions de francs.

Cette diminution de 15 % des autorisations de programme signifie que le conservatoire ne pourra engager cette année des dépenses d'acquisition et de valorisation de terrains qu'à concurrence de 85 % de ses possibilités en 1985.

Il faut toutefois observer que la couverture des autorisations de programme par les crédits de paiement a toujours été très insuffisante ; la régression des autorisations de programme permettra de réduire ce décalage.

B. LES PARCS NATURELS

1) Les parcs naturels nationaux

Six parcs naturels nationaux ont été créés depuis 1963 : le parc de la Vanoise (1963), le parc de Port-Cros (1963), le parc des Pyrénées occidentales (1967), le parc des Cévennes (1970), le parc des Ecrins (1973) et, en 1979, le parc national du Mercantour.

Six établissements publics nationaux ont été créés. Dotés aujourd'hui de 330 agents, ils sont chargés de l'aménagement, de la gestion et de la réglementation de ces territoires.

Ainsi, la loi du 22 juillet 1960 relative aux parcs nationaux concerne aujourd'hui plus de 345 000 hectares de milieu naturel protégé répartis sur 137 communes, soit 0,7 % du territoire national métropolitain. Il faut ajouter à cela quelque 900 000 hectares de zones périphériques intéressant 331 communes où vivent près de 140 000 habitants.

Par ailleurs, un septième parc est en voie de création à la Guadeloupe.

De ce fait, l'évolution des crédits ne peut être considérée comme positive par votre rapporteur ; en effet, si les moyens de fonctionnement (chapitre 36.10) passent de 61,8 millions de francs en 1985 à 64,5 millions de francs en 1986, ce qui permet une légère progression en francs courants, les crédits d'équipement passent de 20,1 millions à 18,1 millions de francs en autorisations de programme, ce qui paraît paradoxal à l'heure où un nouveau parc est en train d'être créé.

2) Les parcs naturels régionaux

Vingt-trois parcs naturels régionaux fonctionnent actuellement ; ils couvrent 3,2 millions d'hectares (environ 5 % du territoire national), dans lesquels résident 1,1 million d'habitants. Deux nouveaux parcs pourraient prochainement être institués : le parc du Haut-Jura et celui des Vosges du Sud.

Ces parcs sont créés à l'initiative des régions ; l'Etat donne ensuite agrément à la charte constitutive, élaborée par la région et les autres collectivités locales concernées ; la gestion est généralement assurée par des syndicats mixtes, c'est-à-dire des établissements publics des collectivités territoriales.

La participation du budget du ministère de l'Environnement est d'environ 12 % du montant total des dépenses.

Votre rapporteur ne peut, dans ces conditions, que regretter la diminution régulière des dotations budgétaires : en 1981, celles-ci s'élevaient à 28,7 millions de francs ; elles sont passées à 24,5 millions de francs en 1985 ; le fonds interministériel de la qualité de la vie contribue chaque année pour environ un tiers à ce total.

En 1986, hors crédits du fonds interministériel, dont le montant affecté aux parcs ne peut être connu à l'avance, les crédits imputés au ministère de l'Environnement s'élèvent à 15,1 millions de francs, contre 14 millions en 1985, ce qui implique une progression supérieure à la hausse des prix.

II. LA QUALITE DE LA VIE

Les crédits destinés à l'action « Qualité de la Vie » évoluent comme suit :

(en millions de francs)

	Budget vote de 1985	Crédits prévus pour 1986	Evolution
Dépenses ordinaires	27,5	40,8	+ 48,3 %
Dépenses en capital			
A.P.	143,5	102,5	- 28 %
C.P.	123,5	132,1	+ 6,9 %
Total	151	173	+ 14,5 %

Il convient d'observer que la forte augmentation des dépenses ordinaires provient exclusivement du transfert au budget de l'Environnement des crédits destinés à la rémunération des commissaires enquêteurs.

Si votre rapporteur regrette ce transfert, dans la mesure où il fausse les comparaisons en modifiant les structures du budget, il approuve en revanche les orientations de la loi du 12 juillet 1983 relative à la démocratisation des enquêtes publiques et à la protection de la nature, dont ce transfert est la conséquence.

Comme les années précédentes, le Fonds interministériel de la Qualité de la Vie (FIQV) représente l'essentiel des dotations d'équipement de cette action.

Les crédits de paiement et les autorisations de programme connaissent, à ce propos, une évolution divergente ; les crédits de paiement progressent de 7 millions de francs et passent donc de 110 à 117 millions de francs ; en revanche, les autorisations de programme, dont le montant devrait s'élever à 92 millions de francs en 1986, régressent de 30 %.

Deux interprétations sont possibles à propos de cette régression des autorisations de programme ; soit elle signifie que certains crédits du FIQV seront réintégrés dans les chapitres du budget qu'ils avaient vocation à abonder en cours d'année, ce dont votre rapporteur se féliciterait, soit cette régression s'inscrit dans le cadre de la réduction globale des autorisations de programme du ministère.

Selon les informations recueillies, la moitié de cette diminution serait imputable à la rigueur budgétaire ; l'autre moitié résulterait d'intégrations dans d'autres chapitres du budget : il s'agit des crédits destinés aux contrats de rivière, aux technologies propres et aux chantiers de bénévoles, notamment.

CONSEQUENCES DE LA DEUXIEME DELIBERATION DE L'ASSEMBLEE NATIONALE

Les crédits pour 1986 du budget du ministère de l'Environnement ont été majorés de 8,2 millions de francs par quatre amendements.

Le montant des crédits s'établit donc à 875,7 millions de francs dans le projet de loi de finances transmis au Sénat, ce qui implique une progression de 7 % par rapport à 1985. A structure constante, cette progression sera toutefois limitée à 4,1 %.

Les majorations de crédits proposées lors de la seconde délibération de l'Assemblée nationale se répartissent comme suit :

- **Le titre III** est augmenté de 1,7 million de francs ; un million est destiné à accroître les subventions de fonctionnement aux parcs nationaux (chapitre 36.10) ; une telle mesure était indispensable car les moyens des parcs stagnaient en francs constants dans le projet initial, alors qu'un septième parc est en voie de création à la Guadeloupe. Les crédits des réserves naturelles sont par ailleurs majorés de 700 000 francs, cette majoration permettant le simple maintien à leur niveau de 1985 des moyens des réserves.

- **Le titre IV** est augmenté de 494 332 francs, ce qui laisse à penser que la réserve parlementaire est mesurée au franc près ; cette augmentation permettra le maintien en francs courants de la dotation destinée aux parcs naturels régionaux ; notons que l'an passé la deuxième délibération de l'Assemblée nationale avait simplement permis de limiter la régression de cette dotation à 18 % par rapport à 1984.

- **Le titre V** est accru de 2,5 millions de francs en autorisations de programme et crédits de paiement ; ces crédits supplémentaires permettront d'abonder l'article 57.12.60, qui regroupe les crédits destinés au financement des ouvrages de protection contre les eaux situés dans le domaine de l'Etat et dont celui-ci assure ainsi la maîtrise d'ouvrage. Ces crédits seront, de la sorte, portés à un niveau satisfaisant.

- **Le titre VI** est majoré de 3,5 millions de francs en autorisations de programme et crédits de paiement ; deux millions de francs sont affectés au chapitre 67.10, qui regroupe les subventions d'équipement, notamment aux collectivités locales, en matière de lutte contre la pollution et surtout de protection des eaux. 500 000 francs sont destinés à l'équipement des parcs nationaux, ce qui ne suffira pas à éviter la régression en francs courants de leurs crédits d'équipement. Un million de francs, enfin, permettra, par le truchement du fonds interministériel pour la qualité de la vie, de financer diverses actions contre le bruit.

Au total la deuxième délibération de l'Assemblée nationale aura, comme l'an passé, permis d'éviter que la rigueur ne frappe trop durement le budget du ministère de l'Environnement. Ses effets sont néanmoins insuffisants pour que votre Commission des Finances modifie sa décision de laisser à l'appréciation du Sénat les crédits pour 1986 de l'Environnement.

Réunie le jeudi 7 novembre 1985, sous la présidence de M. Edouard Bonnefous, président, la commission a examiné les crédits pour 1986 du budget du ministère de l'Environnement, sur le rapport de M. Fernand Lefort, rapporteur spécial.

La commission a décidé de laisser à l'appréciation du Sénat les crédits pour 1986 du budget du ministère de l'Environnement.