

N° 103

SÉNAT

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1993 - 1994

Annexe au procès-verbal de la séance du 22 novembre 1993.

AVIS

PRÉSENTÉ

au nom de la commission des Affaires économiques et du Plan (1) sur le projet de loi de finances pour 1994, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

TOME XVII

ENVIRONNEMENT

Par M. Bernard HUGO,

Sénateur.

(1) *Cette commission est composée de : MM. Jean François-Poncet, président ; Philippe François, Henri Revol, Robert Laucournet, Jean Huchon, vice-présidents ; William Chervy, Francisque Collomb, Jean-Paul Emin, François Gerbaud, Louis Minetti, secrétaires ; Henri Bangou, Bernard Barraux, Jacques Baudot, Jacques Bellanger, Georges Berchet, Roger Besse, Jean Besson, Marcel Bony, Jean Boyer, Jacques Braconnier, Robert Calmejane, Louis de Catuelan, Joseph Caupert, Raymond Cayrel, Gérard César, Roland Courteau, Marcel Daunay, Désiré Debavelaere, Jean Delaneau, Jean-Pierre Demerliat, Rodolphe Désiré, Michel Doublet, Pierre Dumas, Mme Josette Durrieu, MM. Bernard Dussaut, Jean Faure, André Fosset, Aubert Garcia, Charles Ginésy, Jean Grandon, Georges Guillot, Mme Anne Heinis, MM. Rémi Herment, Bernard Hugo, Roger Husson, Pierre Lacour, Gérard Larcher, Jean-François Le Grand, Charles-Edmond Lenglet, Félix Leyzour, Maurice Lombard, René Marquès, François Mathieu, Serge Mathieu, Jacques de Menou, Louis Mercier, Gérard Miquel, Louis Moinard, Paul Moreau, Joseph Ostermann, Albert Pen, Jean Pépin, Daniel Percheron, Jean Peyrafitte, Alain Pluchet, Jean Pourchet, André Pourny, Henri de Raincourt, Paul Raoult, Jean-Marie Rausch, Roger Rigaudière, Jean-Jacques Robert, Jacques Rocca Serra, Jean Roger, Josselin de Rohan, Raymond Soucaret, Michel Souplet, Fernand Tardy.*

Voir les numéros :

Assemblée nationale (10e législ.) : 536, 580 et 585.

Sénat : 100 et 101 (annexe n° 17) (1993-1994).

Lois de finances.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
INTRODUCTION	3
I. LES MOYENS DE LA POLITIQUE DE L'ENVIRONNEMENT	5
A. DES CRÉDITS BUDGÉTAIRES EN PROGRESSION	5
B. UNE ADMINISTRATION RENFORCÉE	8
1. L'administration centrale	8
2. Les services locaux de l'environnement	9
C. LE BUDGET DE L'ADEME	12
II. LES PRIORITÉS POUR 1994	15
A. LA PROTECTION DES ESPACES NATURELS	15
1. Le conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres	15
2. Les parcs naturels et les réserves	17
B. LES RISQUES MAJEURS	18
C. LA RECHERCHE	20
D. «L'ÉCO-CITOYENNETÉ»	21
III. LES ACTIONS À POURSUIVRE	23
A. L'APPLICATION DES LOIS	23
B. LA POLITIQUE DE L'EAU	24
1. La modernisation de l'annonce des crues	25
2. La protection et la restauration des milieux aquatiques	26
3. La question des barrages	26
C. LA GESTION DES DÉCHETS	29
1. Un premier bilan positif	29
2. Le coût de la politique des déchets	31
CONCLUSION	32

Mesdames, Messieurs,

Bien qu'il ne représente encore qu'une part minime du budget de l'Etat (0,11 % du budget général) le budget de l'environnement poursuit une progression entamée il y a près de dix ans et que les impératifs d'économies budgétaires n'ont pas ralenti.

Cette évolution reflète l'importance prise désormais par les enjeux environnementaux dans notre société. Elle se conjugue avec l'augmentation continue des dépenses environnementales des entreprises et des collectivités locales qui devrait encore s'amplifier lorsque seront engagés les programmes de lutte contre la pollution des eaux et de gestion des déchets élaborés en application des lois des 3 janvier et 13 juillet 1992.

Dans ce contexte d'une progression généralisée de la dépense «environnement», le Gouvernement a défini deux orientations que votre commission approuve. Il a, tout d'abord, décidé une «pause législative» qui permettra au ministère de l'Environnement de se consacrer à l'application effective des dispositions votées. Il a, aussi, décidé de maintenir l'effort entrepris, soutenu par la conviction que l'environnement est un secteur économique d'avenir, créateur d'emplois et de richesses, dans lequel notre pays dispose d'avantages compétitifs qu'il doit mettre en valeur.

I. LES MOYENS DE LA POLITIQUE DE L'ENVIRONNEMENT

A. DES CRÉDITS BUDGÉTAIRES EN PROGRESSION

Les crédits inscrits au projet de budget de l'environnement pour 1994 s'élèvent à 1,638 milliard de francs en moyens d'engagement (dépenses ordinaires et crédits de paiement) et à 843 millions de francs en autorisations de programme.

Selon la présentation du ministère de l'Environnement, il en résulterait une augmentation de 9,1 % (en moyens d'engagement) « par rapport à la loi de finances rectificative de 1993 hors plan de relance ». Ce calcul repose toutefois sur un raisonnement à structure constante, tenant compte, notamment, des économies de loyer réalisées dès 1994 en raison du déménagement du ministère programmé pour la fin de l'année qui explique la diminution des dépenses ordinaires.

Une comparaison moins fine laisse apparaître, en effet, une baisse de 4,9 % des dépenses ordinaires et des augmentations respectives de 3 % et 14,2 % des autorisations de programme et des crédits de paiement.

ÉVOLUTION DES CRÉDITS

(en milliers de francs)

	Loi de finances initiale 1993	Projet de loi de finances 1994	Evolution (en %)
Dépenses ordinaires	1.011.967	949.920 (1)	- 4,9
Crédits de paiement	602.370	688.480	+ 14,2
Autorisations de programme	817.660	843.000	+ 3

(1) dont 41,300 millions de francs économisés du fait du déménagement des services centraux du ministère.

Ce projet de budget est orienté vers quatre grandes priorités : l'augmentation des moyens du Conservatoire du littoral, le

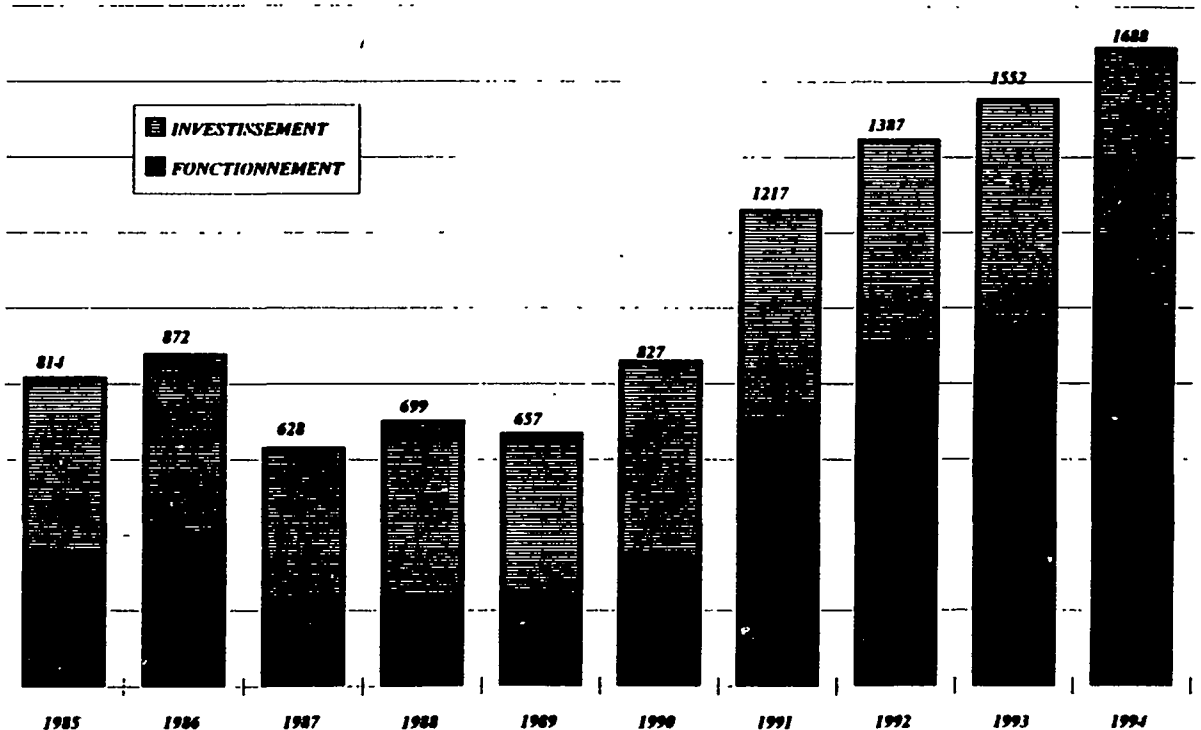
développement de l'écocitoyenneté, la prévention des risques majeurs et le renforcement des directions régionales de l'environnement.

La structure générale du projet de budget et les évolutions constatées par rapport au budget précédent appellent plusieurs observations.

● Votre rapporteur avait souligné dans son avis sur le projet de budget pour 1993 la part croissante des dépenses de fonctionnement par rapport aux dépenses d'investissement. Il constate avec satisfaction que cette tendance n'est pas poursuivie.

BUDGET DU MINISTRE DE L'ENVIRONNEMENT

Evolution du montant des dépenses ordinaires et des crédits de paiement de 1985 à 1994 en MF.



Source : Budget voté modifié par les régulations budgétaires et les lois de finances rectificatives

● Le budget du ministère de l'Environnement ne constitue qu'une part modeste de l'effort budgétaire consacré à l'environnement. Il convient, pour prendre la mesure de celui-ci, de tenir compte des crédits consacrés à l'environnement par les autres départements ministériels dont le tableau suivant retrace l'évolution :

RECAPITULATION DES CREDITS PAR MINISTERE CONSACRES A L'ENVIRONNEMENT
(Dépenses ordinaires + dépenses en capital)

(en millions de francs)

MINISTÈRES	Dépenses ordinaires (D.O.)	Crédits de paiement (C.P.)	Autorisations de programme (A.P.)	Total	
				D.O. + C.P.	D.O. + A.P.
Agriculture et forêt :					
1993	170,82	301,04	301,78	471,86	472,60
1994	193,99	277,90	281,91	471,89	475,90
Affaires étrangères :					
1993	147,85	-	-	147,85	147,85
1994	140,12	-	-	140,12	140,12
Affaires sociales, santé et ville :					
1993	288,20	0,96	0,96	289,16	289,16
1994	264,55	0,96	0,96	265,51	265,51
Coopération et développement :					
1993	368,20	18,20	99,45	386,40	467,65
1994	392,00	57,50	105,00	449,50	497,00
Culture et francophonie :					
1993	30,30	110,24	151,00	140,54	181,30
1994	27,80	134,18	164,00	161,98	191,80
Départements et territoires d'outre-mer :					
1993	-	43,52	45,12	43,52	45,12
1994	-	40,80	45,95	40,80	45,95
Jeunesse et sports :					
1993	-	10,80	10,08	10,08	10,08
1994	-	10,00	10,00	10,00	10,00
Équipement, transports et tourisme :					
1993	507,75	523,67	555,48	1.031,42	1.063,23
1994	493,56	489,83	564,33	983,39	1.057,89
Environnement :					
1993	1.011,97	602,37	817,66	1.614,34	1.829,63
1994	949,92	688,48	843,00	1.638,40	1.792,92
Industrie, postes et télécommunications et commerce extérieur :					
1993	50,52	1.203,34	35,00	1.253,86	85,52
1994	53,50	1.397,36	18,00	1.450,86	71,50
Intérieur et aménagement du territoire :					
1993	97,46	295,90	88,00	393,36	185,46
1994	106,08	385,00	107,25	491,08	213,33
Recherche :					
1993	2.404,91	787,99	945,29	3.192,90	3.350,20
1994	2.477,48	802,14	784,53	3.279,63	3.262,01
Travail, emploi et formation professionnelle :					
1993	-	18,51	25,00	18,51	25,00
1994	-	22,43	20,08	22,43	20,08
TOTAL 1993	4.709,78	3.915,82	3.074,80	8.993,80	8.152,79
TOTAL 1994	4.707,00	4.265,78	2.899,85	9.364,78	7.998,85

Quant à la dépense publique en faveur de l'environnement, elle doit intégrer les ressources propres des établissements publics sous tutelle ou co-tutelle du ministère de l'Environnement (Agences de l'eau, ADEME, INERIS, IFEN, Muséum d'histoire naturelle...) et la très importante contribution des budgets des collectivités locales.

DÉPENSE PUBLIQUE CONSACRÉE À L'ENVIRONNEMENT

(en milliards de francs)

Budget du Ministère de l'Environnement	1,6
Ressources propres des établissements publics sous tutelle ou co-tutelle dont : Agences de l'eau ADEME	11,2 9,8 0,5
Part environnement du budget des autres ministères et des établissements publics sous leur tutelle	7,5
Collectivités locales dont doubles comptes (subventions)	49,5 5,0
TOTAL	64,8

B. UNE ADMINISTRATION RENFORCÉE

1. L'administration centrale

Longtemps traité comme une administration de mission dont les effectifs réduits étaient gérés par d'autres départements ministériels, le ministère de l'Environnement a peu à peu acquis une indépendance de fonctionnement et obtenu un renforcement progressif de ses moyens en personnel.

Les effectifs de l'administration centrale sont ainsi passés de 516 personnes en 1988 à 715 en 1993. En raison des contraintes

budgetaires qui ont présidé à l'élaboration du projet de loi de finances pour 1994, il n'est prévu, pour 1994, que la création d'un seul poste. Toutefois, l'objectif d'un renforcement de 100 postes en quatre ans, fixé en 1991, a été confirmé et la progression des effectifs devrait reprendre ultérieurement, notamment pour répondre aux besoins dans les secteurs de la prévention des risques majeurs, de la gestion scientifique, de la faune sauvage, de la restauration des rivières et de la gestion des milieux aquatiques, du traitement des déchets, du contrôle des produits chimiques et de l'économie de l'environnement.

Votre rapporteur regrette cependant qu'aucun effort particulier n'ait été consenti en faveur du renforcement des effectifs de l'inspection des installations classées, qui s'élèvent actuellement à 732 postes inscrits sur le budget de l'Environnement dont 110 postes transférés du ministère de l'Industrie, en 1993, à la suite du passage des carrières sous le régime de la législation des installations classées pour la protection de l'environnement.

Ces moyens en personnel s'avèrent nettement insuffisants face à l'ampleur des missions de l'inspection des installations classées qui couvrent la prévention des risques industriels sur les installations existantes, l'examen des demandes d'autorisation d'installations nouvelles ou d'extensions d'installation, le contrôle des prescriptions concernant les principales pollutions, le contrôle des mouvements de déchets et l'inspection des carrières.

La faiblesse des effectifs de l'inspection a, ainsi, pour conséquence de concentrer son activité de contrôle sur les installations soumises à la directive SEVESO et de négliger le contrôle des autres installations classées qui peuvent, elles aussi, présenter des risques importants.

2. Les services locaux de l'environnement

La réforme des services locaux du ministère de l'environnement, décidée dans le cadre du Plan national pour l'environnement en 1990, s'est traduite principalement au niveau régional :

- pour qui concerne les compétences du ministère dans le domaine de l'environnement industriel, par l'identification, au sein des directions régionales de l'industrie, de la recherche et de l'environnement (DRIRE), d'un chef de service régional de l'environnement industriel, nommé par le ministre chargé de

l'industrie après avis conforme du ministre chargé de l'environnement (décret n° 92-626 et arrêté du 6 juillet 1992) ;

- pour ce qui concerne les autres domaines, par la création des directions régionales de l'environnement (DIREN).

Premiers services déconcentrés du ministère de l'environnement à part entière, les DIREN sont constituées par fusion des services régionaux d'aménagement des eaux (SRAE) et des délégations régionales à l'architecture et à l'environnement (DRAE).

En outre, dans les six régions de bassin (Ile-de-France, Rhône-Alpes, Centre, Nord-Pas-de-Calais, Midi-Pyrénées, Lorraine), les DIREN comprennent les services hydrologiques centralisateurs (SHC), issus du ministère de l'équipement, des transports et du tourisme et participant aux systèmes d'annonces des crues et les délégations de bassin.

Les DIREN exercent des missions relevant des compétences du ministère de l'environnement et sont mises à la disposition des ministères chargés de l'agriculture, de l'équipement, de la culture et des transports.

Elles doivent veiller à l'application des législations relatives à l'eau, à la protection de la nature, à l'architecture, aux enquêtes publiques, à la protection et à la mise en valeur du patrimoine architectural et urbain, à la publicité et à la protection des paysages.

Leurs missions s'articulent principalement autour de :

- la prise en compte de l'environnement dans l'aménagement du territoire (études d'impact, contrats de plan, chartes des parcs naturels régionaux, POS, SDAU, schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux et schémas d'aménagement des eaux...);

- la protection et la gestion des milieux naturels sensibles (réserves naturelles, arrêtés de biotope, milieux aquatiques, gestion de la ressource en eau...);

- l'organisation, le recueil et la diffusion des connaissances (réseaux de mesures hydrologiques, tableaux de bord de l'environnement, cartographie des risques, sensibilisation du public, actions éducatives, relations avec les associations, ...).

Un an et demi après leur création, un premier bilan -très positif- peut être établi de leur action. Il fait apparaître avec évidence le bien fondé de l'existence de ces services déconcentrés du ministère

de l'Environnement qui ont dû répondre à des sollicitations multiples et croissantes.

Outre les missions inscrites dans le décret du 4 novembre 1991, les DIREN ont ainsi été appelées à participer à la mise en oeuvre d'un dispositif législatif récent de cinq lois relatives à l'eau, aux déchets, au bruit, aux carrières et au paysage ainsi qu'à l'élaboration des contrats de plan Etat-Région (XIe plan) et aux chartes d'écologie avec les collectivités locales.

Leur activité devrait continuer à augmenter du fait des perspectives d'une déconcentration accentuée de la politique de l'environnement. Cette évolution a été prise en compte par le projet de budget pour 1994 qui prévoit un renforcement notable des moyens d'action des DIREN afin d'améliorer leurs conditions d'intervention.

Sont ainsi prévus :

- la création de 16 postes d'agents administratifs et de techniciens (l'effectif total des DIREN étant actuellement de 1.034 personnes) ;

- une très forte augmentation des crédits d'investissement immobilier retracée dans le tableau suivant :

(en millions de francs)

	Loi de Finances 1993	Projet de loi de Finances 1994	Variation (en %)
Crédits de paiement	5,4	25,5	+ 372
Autorisations de programme	18	55	+ 206

- une progression sensible (+ 14 %) des crédits de fonctionnement qui s'établissent à 51,9 millions de francs contre 45,5 millions de francs en 1993.

C. LE BUDGET DE L'ADEME

Créée par la loi du 19 décembre 1990 ⁽¹⁾, l'ADEME (Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie) a pour mission de « susciter, animer, coordonner, faciliter et, le cas échéant, réaliser toutes opérations ayant pour objet :

- la prévention et la lutte contre la pollution de l'air ;
- la limitation de la production de déchets, leur élimination, leur récupération et leur valorisation et la prévention de la pollution des sols ;
- la réalisation d'économies d'énergie et de matières premières et le développement des énergies renouvelables, notamment d'origine végétale ;
- le développement des technologies propres et économes ;
- la lutte contre les nuisances sonores.»

Ses ressources proviennent à la fois des subventions versées par les ministères de tutelle (Environnement, Industrie et Recherche) et du produit des taxes spécifiques qu'elle perçoit (taxes parafiscales sur la pollution atmosphérique et sur les huiles de base, taxe sur les déchets et taxe sur le bruit des aérodromes).

● Les recettes extra-budgétaires de l'ADEME devraient connaître une progression importante en 1993 par rapport à 1992, première année de fonctionnement de l'Agence, compte tenu de la création récente des taxes sur le stockage des déchets et sur le bruit. Pour l'année 1994, les perspectives envisagées par l'Agence sont une augmentation du rendement des deux taxes récemment instituées et une diminution du rendement des taxes sur la pollution atmosphérique et les huiles de base (dont la perception arrive à échéance en février 1994).

(1) qui a fusionné l'Agence pour la qualité de l'air (AQA), l'Agence française pour la maîtrise de l'énergie (AFME) et l'Agence nationale pour la récupération et l'élimination des déchets (ANRED).

ÉVOLUTION DES RECETTES EXTRA-BUDGÉTAIRES DE L'ADEME

(en millions de francs)

	1992	1993	1994 (estimations)
Taxe Air	233,3	235,5	150
Taxe Huile	72	110	28
Taxe Déchets	0	200	395
Taxe Bruit	0	24	30
TOTAL	305,3	569,5	603

● Les ressources budgétaires de l'Agence proviennent des subventions versées par les trois ministères de tutelle. Leur montant a été réduit dès la première année de fonctionnement de l'Agence et le projet de budget pour 1994 prévoit d'amplifier cette baisse, seul le ministère de l'Environnement consentant à réévaluer sa subvention.

ÉVOLUTION DES RESSOURCES BUDGÉTAIRES DE L'ADEME

(en millions de francs)

	1992	1993	1994
Subvention Industrie	304	250	150
Subvention Recherche	179	192,9	133,1
Subvention Environnement	57,9	20,6	25,1
TOTAL	540,9	463,5	308,2

Au total, le budget de l'ADEME passerait de 1.033 millions de francs en 1993 à 911 millions de francs en 1994.

Votre rapporteur ne peut accepter cette évolution qui serait préjudiciable au bon fonctionnement d'une Agence déjà fortement perturbée par ses difficultés de fonctionnement internes et les hésitations des ministères de tutelle à définir une ligne de conduite claire.

En outre, l'utilisation du produit des taxes perçues par l'ADEME étant prédéterminée du fait de leur nature de taxes parafiscales, les subventions ministérielles et particulièrement la subvention du ministère de l'Industrie étaient utilisées au financement des actions de maîtrise de l'énergie. La chute de 40 % de cette subvention aurait donc pour conséquence une réduction équivalente des programmes en ce domaine (voiture électrique, filières solaire, bois ou éolienne) dont un grand nombre ont fait l'objet d'une contractualisation avec les collectivités locales.

II. LES PRIORITÉS POUR 1994

A. LA PROTECTION DES ESPACES NATURELS

La protection des espaces naturels fait l'objet d'une priorité toute particulière dans le projet de budget pour 1994. Les crédits affectés à cette action progressent, en effet, de 18,3 % en autorisations de programme et 24,9 % en crédits de paiement.

ÉVOLUTION DES CRÉDITS DE PROTECTION DE LA NATURE

(en milliers de francs)

	Loi de finances 1993		Projet de loi de finances 1994		Evolution (en %)	
	AP	CP	AP	CP	AP	CP
Acquisitions et travaux d'équipement	37.300	28.050	38.700	25.010	+ 3,7	- 10,8
Etudes concernant la protection de la nature	2.100	2.000	1.890	2.645	- 10	+ 32,2
Subventions d'équipement	75.360	27.690	95.100	59.130	+ 26,1	+ 113,5
CELRL	120.000	110.000	135.000	119.500	+ 12,5	+ 8,6
Parcs nationaux	36.140	31.840	50.000	43.000	+ 38,3	+ 35
TOTAL	270.900	199.580	320.690	249.285	+ 18,3	+ 24,9

1. Le Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres

Le Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres est un établissement public de l'Etat qui, en vertu de la loi du 10 juillet 1975, est chargé d'acquérir les sites naturels menacés de dégradation et de disparition dans son domaine géographique de compétence, afin d'en assurer la sauvegarde dans leur richesse et leur diversité.

Depuis sa création, le conservatoire a joué un rôle déterminant dans la protection du littoral, en étroite concertation avec les collectivités locales auxquelles il confie d'ailleurs souvent la gestion des sites dont il a la responsabilité.

En dix-huit ans, le conservatoire a ainsi procédé à l'acquisition de 300 sites, représentant environ 43.000 hectares et près de 600 kms de côtes, pour un coût total de 1.386 millions de francs.

Lors du Conseil des Ministres du 25 août dernier, le Gouvernement a pris la décision de renforcer les moyens d'intervention du Conservatoire.

A cet effet, plusieurs mesures ont été annoncées :

- l'extension du domaine de compétence géographique du Conservatoire aux communes riveraines des deltas et estuaires maritimes, aux lacs de Gandlieu (Loire-Atlantique), Madine (Meuse, Meurthe et Moselle), Grandval (Cantal), Naussac (Lozère), aux réservoirs des barrages de l'Aube ainsi qu'à Mayotte ;

- le recours plus fréquent à l'affectation au Conservatoire de terrains appartenant au domaine privé de l'Etat et l'ouverture de la possibilité de conclure des conventions confiant au Conservatoire la responsabilité du domaine public maritime situé au droit des terrains dont il assure la gestion ;

- l'association du Conservatoire à la mise en place, sur l'ensemble du littoral, des « zones de conservation spéciales » prévues par la directive européenne relative à la protection des habitats, de la faune et de la flore.

En outre, le Conservatoire a été invité à étudier les conditions d'un meilleur accès du public au patrimoine qu'il gère dans le respect de l'environnement et à présenter, pour le premier semestre

de 1995, les éléments d'une politique de préservation des rivages en tenant compte de l'ensemble des règles de protection en vigueur.

Le projet de budget pour 1994 appuie la nouvelle dimension donnée à l'action du Conservatoire par une forte augmentation de ses dotations.

Les crédits de fonctionnement du Conservatoire progressent ainsi de 6 % et s'élèvent à 14 millions de francs, alors que les moyens d'investissement enregistrent des hausses respectives de 12,5 % en autorisations de programme et 8,6 % en crédits de paiement s'établissant respectivement à 135 et 119,5 millions de francs.

2. Les parcs naturels et les réserves

Instruments essentiels de la politique de protection de la nature, mais aussi champs d'expérimentation privilégiés de nouveaux modes de gestion de l'espace, les parcs naturels, nationaux ou régionaux, sont l'objet d'un effort particulier dans le projet de budget pour 1994.

● Les crédits destinés aux parcs nationaux connaissent une évolution satisfaisante retracée dans le tableau suivant :

(en milliers de francs)

	Loi de finances initiale 1993	Projet de loi de finances 1994	Evolution (en %)
Subvention de fonctionnement	96.880	99.761	+ 2,9
Subventions d'équipement :			
. crédits de paiement	31.840	43.000	+ 35
. autorisations de programme	36.140	50.000	+ 38,3

L'augmentation des dotations devrait permettre la modernisation des équipements d'accueil, la réhabilitation des grands sites naturels des parcs nationaux, le lancement de nouveaux parcs nationaux (notamment celui de la forêt de Guyane) (1) et de nouvelles actions en faveur du développement économique et de la préservation des zones périphériques.

Sur ce dernier point, votre rapporteur se félicite des intentions exprimées par le ministère de l'Environnement qui entend consentir un effort particulier pour la participation des parcs nationaux au développement local par la mise en valeur des zones périphériques, notamment par l'élaboration de plans de gestion couvrant des zones restreintes mais homogènes sur les plans géographique et social et pouvant comporter des surfaces de zones centrale ou périphérique.

● En ce qui concerne les parcs naturels régionaux et les réserves naturelles, le projet de budget pour 1994, prévoit une dotation supplémentaire de 10 millions de francs au titre des subventions d'équipement (chapitre 67-20) dont l'appréciation doit cependant être tempérée par la simple reconduction des subventions de fonctionnement.

B. LES RISQUES MAJEURS

Les événements tragiques qui ont marqué l'année écoulée ont rappelé dramatiquement à l'opinion publique que notre pays n'était pas à l'abri de catastrophes naturelles majeures.

Depuis plusieurs années, votre rapporteur regrette la faiblesse des crédits budgétaires affectés à la prévention des risques majeurs liée, il est vrai, à la réticence de nombreuses collectivités locales à s'engager dans l'établissement de plans d'exposition aux risques.

Le projet de budget pour 1994 a heureusement placé la prévention des risques majeurs au rang de ses priorités.

(1) Cinq créations de parcs nationaux sont actuellement à l'étude : le parc de la Guyane, le parc littoral et marin de Corse, le parc de la mer d'Iroise, le parc de la Réunion et le parc du Mont-Blanc.

ÉVOLUTION DES CRÉDITS DE PRÉVENTION DES RISQUES TECHNOLOGIQUES ET NATURELS MAJEURS

(en milliers de francs)

	Loi de finances initiale 1993	Projet de loi de finances 1994	Evolution (en %)
Dépenses de fonctionnement	17.887	18.532	+ 3,60
Etudes :			
. crédits de paiement	2.400	4.450	+ 85,4
. autorisations de programme	5.000	4.500	- 10
Dépenses d'investissement :			
. crédits de paiement	4.000	7.910	+ 97,7
. autorisations de programme	10.000	9.700	- 3

Le ministère de l'Environnement s'est en outre engagé :

- à accélérer l'établissement des plans d'exposition aux risques (PER), y compris dans les départements d'Outre-Mer, et, à un niveau géographique plus large, des atlas des zones inondables ;

- à améliorer la connaissance des risques en développant un programme d'information préventive et de sensibilisation des populations ;

- à renforcer la surveillance des grands mouvements de terrains qui menacent les communes de Saint-Etienne de Tinée et de la Séchilienne ;

- à accorder des subventions aux collectivités locales soumises à des risques majeurs dont les effets catastrophiques exigent des protections à l'échelon national ou pour leur permettre de supporter les charges provoquées par des travaux de prévention ou de protection contre les effets des catastrophes naturelles.

Ces orientations ont été confirmées en septembre dernier par le ministre de l'Environnement qui a annoncé le lancement des études visant à réaliser un programme de cartographie et de connaissance des zones soumises à des crues torrentielles dans les 24 départements du sud-est de la France considérés comme les plus exposés et confirmé sa volonté de faire respecter strictement le

principe de l'inconstructibilité des zones soumises aux plus forts risques d'inondation.

Enfin, la prévention des risques a été définie comme une des actions prioritaires proposées pour un financement par le fonds interministériel pour la qualité de la vie.

Votre rapporteur a accueilli avec satisfaction ces décisions qui devraient cependant être complétées par une remise à plat de la réglementation des plans d'exposition aux risques (PER) dont les conditions d'élaboration sont manifestement trop lourdes. Ainsi, neuf ans après la publication du décret qui les réglemente, seuls 282 PER ont été approuvés et 376 rendus publics sur les 708 qui avaient été prescrits.

C. LA RECHERCHE

Les crédits de recherche ne représentent qu'une part très modeste (4 %) du budget de l'environnement. Ils enregistrent, cependant, dans le projet de budget pour 1994, une augmentation notable dont votre rapporteur se félicite car l'amélioration des connaissances scientifiques est un préalable indispensable à la résolution des problèmes environnementaux et assure la crédibilité de la politique de l'environnement.

Il convient, à cet égard, de noter en particulier :

- la progression de 6,9 % des crédits de paiement en matière de recherche environnementale qui s'établissent à 51,5 millions de francs ;

- la croissance des crédits réservés aux études économiques dont le résultat attendu est de permettre un choix raisonné des outils de la politique de l'environnement et une meilleure prise en compte des stratégies industrielles. Ces crédits progressent de 7,45 % en autorisations de programme et 24,09 % en crédits de paiement ;

- le renforcement des moyens de l'Institut français de l'environnement créé en 1991 et chargé de missions d'évaluation et d'observation de l'environnement. Les crédits de fonctionnement de l'Institut progressent ainsi de 7 % et ses crédits d'intervention de 1,25 % en autorisations de programme et 38,3 % en crédits de paiement.

D. «L'ÉCO-CITOYENNETÉ»

Le ministre de l'Environnement a fait du thème de l'écocitoyenneté une des priorités de son action en vertu du principe selon lequel le respect de l'environnement doit devenir une préoccupation quotidienne de chaque individu.

Deux actions ont, d'ores et déjà, été engagées qui répondent à cet objectif : le lancement d'une opération de sensibilisation auprès des jeunes, dénommée «1.000 défis pour ma planète» et la création d'un service national de l'environnement.

● L'opération «1000 défis pour ma planète» a été lancée en collaboration avec les ministères de l'Éducation nationale, de l'Agriculture et de la Pêche et de la Jeunesse et des Sports dès la rentrée scolaire 1993. Elle consiste à soutenir 1.000 projets de jeunes de 8 à 21 ans en faveur de l'environnement et en partenariat avec les acteurs économiques et professionnels de l'environnement.

Cette opération sera financée pour partie par le Fonds d'intervention pour la qualité de la vie (FIQV) et pour partie par les entreprises et les collectivités locales qui souhaiteront s'y associer.

● La faculté d'effectuer leur service national comme «auxiliaire de l'environnement» a été ouverte, pour 1994, à 250 appelés et devrait être étendue les prochaines années. Les missions confiées à ces «auxiliaires de l'environnement» relèveront exclusivement de la prévention et de la protection contre les risques : accidents, sinistres et catastrophes touchant le milieu naturel, les biens et les personnes. Ce service national civil sera effectué dans des organismes placés sous la tutelle du ministère de l'environnement comme les parcs nationaux, les agences de l'Eau, le conseil supérieur de la pêche ainsi que dans des collectivités locales dotées des capacités d'encadrement nécessaires qui en feront la demande.

Votre rapporteur a accueilli favorablement ces deux initiatives, qui ne sauraient toutefois suffire à développer dans notre pays un comportement respectueux de l'environnement et qui devraient être complétées par des actions communes d'éducation à l'écologie entre le ministère de l'Environnement et l'Éducation nationale.

III. LES ACTIONS À POURSUIVRE

A. L'APPLICATION DES LOIS

Une des principales tâches auxquelles s'est attaché le ministre de l'Environnement a été de rendre applicables les textes législatifs adoptés ces deux dernières années dans une certaine précipitation et concernant l'eau, les déchets, le bruit, les carrières et les paysages.

Faute de décrets d'application, ces lois importantes ne pouvaient, en effet, être appliquées, souvent partiellement, parfois en totalité.

Si ce travail réglementaire a déjà permis la publication de plusieurs décrets (sur les 54 décrets attendus...), il devra activement se poursuivre au cours de l'année à venir.

Les principaux textes réglementaires attendus sont récapitulés par le tableau suivant :

Loi du 3 janvier 1992 sur l'eau :

● 25 décrets étaient attendus,

● 7 ont été publiés concernant la suspension provisoire des usages de l'eau, les schémas d'aménagement et de gestion des eaux, les procédures d'autorisation ou de déclaration, la nomenclature des opérations soumises à autorisation ou à déclaration, les enclos piscicoles, les compétences des collectivités locales et la protection des eaux contre la pollution par les nitrates d'origine agricole.

Loi du 13 juillet 1992 sur les déchets :

● 15 décrets étaient attendus,

● 4 ont été publiés concernant les plans de gestion des déchets ménagers et industriels et la taxe de mise en décharge.

Loi du 31 décembre 1992 sur le bruit :

● 10 décrets étaient attendus,

● 2 textes d'application ont été publiés concernant la taxe d'aide aux riverains des aérodromes et les plans de gêne sonore.

Loi du 4 janvier 1993 sur les carrières :

Aucun décret d'application n'a encore été publié.

Loi du 8 janvier 1993 sur les paysages :

Aucun décret d'application n'a encore été publié.

Le ministère de l'Environnement devra en outre poursuivre les travaux d'élaboration du futur code de l'environnement dont la Commission supérieure de codification a approuvé le plan général en septembre dernier.

B. LA POLITIQUE DE L'EAU

Outre l'élaboration des textes d'application indispensables à la mise en oeuvre de la loi sur l'eau, l'action du ministère de l'Environnement en ce domaine a retenu deux orientations principales : la modernisation de l'annonce des crues et la protection et la restauration des milieux aquatiques.

1. La modernisation de l'annonce des crues

La modernisation des moyens des services d'annonce des crues, indispensable pour assurer leur fiabilité, a été engagée dès 1984, à la suite des inondations de 1982 et 1983. Les crédits dégagés ont déjà permis un équipement des grands bassins hydrographiques (Loire - Garonne - Seine) en réseaux automatisés de télétransmission.

Le projet de budget pour 1994 prévoit un net renforcement des crédits alloués à cette action. Ainsi, les autorisations de programme passent de 18 millions de francs en 1993 à 24 millions de francs (+ 33 %) et les crédits de paiement de 10 millions à 28 millions de francs (+ 180 %).

En 1994, l'effort d'investissement portera particulièrement sur les régions méditerranéennes, où des phénomènes climatiques similaires à celui qui a engendré la catastrophe de l'Ouvèze sont susceptibles de survenir, et sur le bassin de la Loire, conformément à la politique de prévention des inondations prévue pour ce bassin.

Cette modernisation de l'annonce des crues se fera notamment grâce à l'utilisation du radar de Météo-France à des fins hydrologiques, de façon à améliorer la prévision dans le cas de précipitations extrêmes. Elle se traduira par l'acquisition de matériels spécifiques pour les services et par la mise au point d'outils informatiques pour la prévision des crues.

L'équipement en radars se fera en priorité dans les secteurs des Cévennes, du Roussillon et dans ceux des Alpes-Maritimes, du Var et de la Corse.

Cette action sera complétée par la modernisation des réseaux hydrométriques non directement liés à l'annonce des crues, mais nécessaires à la connaissance et au suivi de la ressource en eau en période d'étiage (réseaux installés sur des cours d'eau non suivis au titre de l'annonce des crues).

Enfin, un programme exceptionnel de restauration des lits et digues de rivières, financé notamment dans le cadre du FIQV (à hauteur de 5 millions de francs) devrait être engagé afin de prévenir les crues. Ce programme concernera notamment l'achèvement des travaux de restauration des digues qui assurent la sécurité des

habitants des bords de la Loire et la restauration du lit du fleuve pour abaisser le niveau des crues ainsi que la restauration du domaine public fluvial de l'Etat dans les régions du Sud-Est et du Sud Ouest et le curage des ravines dans les départements d'outre-mer.

2. La protection et la restauration des milieux aquatiques

Cette action bénéficie d'une très forte progression des dotations budgétaires, soit + 32,8 % en autorisations de programme et + 17,8 % en crédits de paiement qui permettra de financer des actions de conservation des zones humides et des vallées alluviales, la poursuite du plan de retour des poissons migrateurs et autorisera la conclusion de nouveaux contrats de baies ou de rivières avec les collectivités locales.

Il convient de souligner, à cet égard, qu'au 1er août 1993, sur l'ensemble du territoire, 39 contrats de rivières ont été conclus (dont 20 ont été achevés) et 4 sont en cours de signature (1). Par ailleurs, 28 dossiers préalables ont été approuvés et 36 projets en cours d'élaboration ce qui manifeste l'attachement des collectivités locales à cette procédure.

3. La question des barrages

Le tableau suivant fait apparaître l'évolution satisfaisante des crédits de la politique de l'eau figurant au budget du ministère de l'Environnement mais aussi la nette diminution des crédits destinés aux grands barrages.

(1) L'Oise amont, La Viosne, La « Haute Somme » et l'Arve.

ÉVOLUTION DES CRÉDITS DE LA POLITIQUE DE L'EAU

(en millions de francs)

	Loi de finances initiale 1993		Projet de loi de finances 1994		Evolution (en %)	
	AP	CP	AP	CP	AP	CP
Gestion des eaux et des milieux aquatiques (études, acquisitions et travaux d'équipement)	57,3	36	52,8	51,3	- 7,8	+ 42,6
Equipement des réseaux d'annonce des crues et hydrométrie	18	10	24	28	+ 33	+ 180
Etudes concernant l'eau	9	5	12,8	9,7	+ 42,2	+ 94
Grands barrages et autres travaux de protection contre les eaux	76	89,8	55	49	- 27,6	- 45,4
Gestion des eaux et des milieux aquatiques (subventions d'équipement)	35	29,5	46,5	34,7	+ 32,8	+ 17,8
Barrages et protection contre les eaux dans les DOM-TOM	22	22,1	20,8	15,7	- 5,4	- 28,7
Barrages et protection contre les eaux (AP antérieures au 1.1.85)	0	4	0	3,3	-	- 17,5

Cette diminution des dotations s'explique par la volonté du Gouvernement de définir de nouvelles orientations quant aux problèmes posés par l'aménagement de la Loire.

La réponse reçue à ce sujet par votre rapporteur est reproduite ci-après :

«Le principe d'une nouvelle série de grands aménagements avait été retenu par l'Etat et l'Etablissement Public d'aménagement de la Loire et de ses affluents en 1986 pour compléter ces travaux. Les études correspondantes en avaient été alors lancées par l'Etablissement Public avec l'aide de l'Etat et de l'agence de l'eau.»

Ce nouveau programme a fait l'objet de nombreuses discussions à partir de 1989 qui ont conduit à remettre en cause la réalisation de deux des barrages envisagés en 1986, Chambonchard sur le Cher dans l'Allier à l'amont de Montluçon et Serre-de-la-Fare au sud du Puy-en-Velay, mais à engager en complément avec le concours

de financements européens des actions de sauvegarde et de mise en valeur de zones naturelles de grand intérêt.

La vivacité du débat entre l'EPALA et le gouvernement a conduit l'Assemblée nationale à désigner une commission d'enquête sur ce dossier. Le rapport de la commission, remis en 1992, a confirmé l'accord de toutes les parties sur les objectifs à poursuivre :

- protéger les populations contre les crues exceptionnelles en restaurant les conditions d'écoulement des crues par un entretien plus soutenu du lit du fleuve et des digues de protection, en arrêtant l'urbanisation dans les zones vulnérables, en renforçant les dispositifs d'alerte et de secours et en poursuivant les études de mise au point du barrage écrêteur du Veurdre sur l'Allier,

- améliorer la satisfaction des besoins en eau en achevant l'aménagement du barrage de Naussac (opération dite «Naussac II») et en mettant en oeuvre une retenue d'eau en haute vallée du Cher,

- renforcer les actions de préservation et de mise en valeur du patrimoine naturel exceptionnel, mais fragile, que constitue le lit du fleuve sur la grande majorité de son parcours.

Le gouvernement actuel entend arrêter, dans les prochains mois, en accord avec le comité de bassin «Loire-Bretagne» et les élus concernés, le contenu du programme qu'il entend voir mettre en oeuvre au cours des prochaines années, notamment sur les points sur lesquels existent encore des discussions à ce jour, à savoir les modalités de satisfaction des objectifs de soutien des débits du Cher et de protection des populations riveraines de la Loire en Haute-Loire».

S'agissant, enfin, de la prochaine mise en eau du barrage hydroélectrique de Petit-Saut en Guyane, votre rapporteur sera très attentif aux réponses qui pourront être apportées par le ministre de l'Environnement au cours du débat budgétaire. En effet, les conditions techniques de l'immersion des surfaces (qui ne feront pas l'objet d'un déboisement préalable) et leurs conséquences chimiques et écologiques, comme la présence éventuelle, sur la surface de la future retenue, de mercure utilisé notamment par les orpailleurs qui avaient exercé leur activité dans cette région, laissent craindre des dommages écologiques graves qui avaient sans doute été sous estimés en 1982 lorsque la décision de construire ce barrage avait été prise.



C. LA GESTION DES DÉCHETS

Les objectifs de la nouvelle politique des déchets dans le cadre de la loi du 13 juillet 1992 sont de prévenir ou réduire la production des déchets en agissant sur la fabrication et la distribution des produits, limiter le transport des déchets, les récupérer pour valoriser les matériaux ou l'énergie qu'ils contiennent, et mieux informer le public sur les opérations de production et d'élimination des déchets.

La mise en place des premiers dispositifs institués par la nouvelle législation (taxe sur la mise en décharge, élaboration de schémas de gestion des déchets) et les mesures décidées pour le recyclage des emballages comme pour maîtriser le transfert transfrontalier des déchets constituent des progrès indéniables. Mais les plus récentes évaluations du coût de la politique des déchets font apparaître la faiblesse des moyens financiers qui lui sont actuellement consacrés.

1. Un premier bilan positif

● La valorisation

La loi sur les déchets prévoit qu'à compter du 1er juillet 2002, il sera interdit de stocker des déchets autres que des déchets ultimes, c'est-à-dire des résidus, résultant ou non du traitement des déchets, qui ne sont plus susceptibles d'être traités dans les conditions techniques et économiques du moment, notamment par extraction de la part valorisable ou par réduction de leur caractère polluant ou dangereux.

D'ores et déjà, l'effort des communes a porté sur la mise en place de collectes spéciales : encombrants, collectes sélectives, avec notamment le développement de « déchetteries », aires ouvertes aux particuliers pour le dépôt sélectif de leurs déchets.

Par ailleurs, le décret du 1er avril 1992 relatif aux déchets résultant de l'abandon des emballages ménagers vise à développer les opérations de tri, récupération et valorisation de ces emballages. Les

producteurs, les importateurs, dont les produits sont commercialisés dans des emballages avec comme destinataires finaux les ménages sont tenus, depuis le 1er janvier 1993, de contribuer ou de pourvoir à l'élimination de l'ensemble de leurs déchets d'emballages.

A cet effet, les industriels peuvent soit assurer eux-mêmes la reprise des emballages, en les consignnant par exemple ; soit apporter leur contribution à des organismes professionnels agréés par l'Etat et chargés d'aider au développement de collectes sélectives et de tris par les communes. La société ECO-EMBALLAGE et la société ADELPHE pour les emballages des viti-viniculteurs ont été agréées respectivement par arrêtés du 12 novembre 1992 et du 5 février 1993.

L'action de la société ECO-EMBALLAGE semble rencontrer un succès certain. Plus de 2.500 entreprises ont, en effet, adhéré et selon une enquête réalisée en juin dernier, le logo signe d'adhésion à ECO-EMBALLAGE figurerait déjà sur 12,8 % des produits référencés dans l'agro-alimentaire mais seulement 5 % dans le non-alimentaire.

Le produit des cotisations (fixée actuellement à un centime par emballage vendu) permettra en 1994 de financer 30 à 40 projets de récupération ou recyclage des déchets ménagers, présentés par des collectivités locales pour un montant total de 180 millions de francs sur trois ans.

● Les plans d'élimination des déchets

La loi du 13 juillet 1992 prévoit, dans son article 10-2, que chaque département doit être couvert par un plan départemental ou interdépartemental d'élimination des déchets ménagers et assimilables. Ces plans devront être établis dans un délai de trois ans à compter du 5 février 1993.

Ils doivent favoriser la création d'ensembles coordonnés d'installations d'élimination et énoncer les priorités pour atteindre les objectifs de la loi. Le plan est élaboré à l'initiative de l'Etat en concertation avec une commission comprenant des représentants des collectivités territoriales, des établissements publics, des professionnels et des associations de protection de l'environnement concernés. Il est soumis, avant enquête publique, pour avis aux conseils généraux et approuvé par l'autorité administrative. Lorsqu'il a été approuvé, les décisions prises dans le domaine des déchets doivent être compatibles ou rendues compatibles avec ce plan dans un délai de cinq ans.

Les commissions de concertation ont été mises en place dans la plupart des départements dont certains ont déjà largement entamé les travaux d'élaboration et la même procédure a été engagée pour l'élaboration des plans régionaux d'élimination des déchets industriels.

2. Le coût de la politique des déchets

Alors qu'en janvier 1992, le coût de la politique des déchets avait été évalué à 15 milliards de francs sur dix ans, une nouvelle estimation réalisée par l'ADEME avance, aujourd'hui, un coût de 114 milliards dont la majeure partie résulterait de la construction de 160 unités d'incinération traitant chacune les déchets de 200.000 habitants.

LE COÛT DE LA NOUVELLE POLITIQUE DES DÉCHETS

Nature de l'investissement à réaliser	Coût estimé en milliards de francs
<ul style="list-style-type: none"> • Déchets municipaux : <ul style="list-style-type: none"> - 200 équipements de collecte et tri = 6 mds F - 1.000 déchetteries = 1 md F - 160 usines d'incinération d'ordures ménagères = 32 mds F - autres centres de traitement = 11 mds F - réhabilitation de 3.000 décharges sauvages = 1 md F - traitement de 50 sites pollués lourds = 1 md F • Surcoût d'exploitation de la collecte • Gestion des déchets industriels banals • Gestion des déchets toxiques et ultimes (dont 4 milliards pour 200 décharges) 	<p>52</p> <p>35</p> <p>20</p> <p>7</p>
Total général	114

Source : A.D.E.M.E.

Or, les moyens de financement actuels ne sont manifestement pas à la hauteur de ces investissements. La taxe sur le stockage de déchets ne devrait, en effet, rapporter qu'un produit

annuel de 200 à 450 millions de francs en année pleine soit environ 3 milliards de francs sur dix ans pour financer la recherche, la réhabilitation des sites pollués et aider les communes à investir dans de nouveaux équipements.

Le produit estimé de la taxe, outre les 6 % de frais de gestion et de perception, a déjà fait l'objet de la répartition suivante entre les quatre objectifs définis par la loi sur les déchets :

- pour au moins 10 % à l'aide au développement de techniques innovantes de traitement des déchets ménagers et assimilés ; l'ADEME envisage de consacrer 13,2 % dans les prochaines années à ces travaux de recherche et développement, essentiels pour éclairer le choix des collectivités locales ;

- pour 71,2 % à l'aide au projet et à la réalisation d'équipements de traitement, quelque soit le type d'installation (déchetterie, centre de tri, usine d'incinération...);

- pour 12,4 % à l'aide aux communes accueillant de nouvelles installations intercommunales ; le taux de cette aide a été fixé à 5 francs par tonne dans la limite d'un montant annuel de 20 % du produit net de la taxe sur le stockage des déchets ;

- pour 3,2 % à la protection des sols et à la réhabilitation de sites de décharges.

Compte tenu du décalage entre le produit de la taxe et les besoins en investissements, il est évident que ceux-ci resteront pour l'essentiel financés par les collectivités locales et les industries et que le délai de réalisation de la nouvelle politique des déchets ne pourra qu'être reporté.

*

* *

Suivant les conclusions de son rapporteur, la Commission des Affaires économiques et du Plan a donné un avis favorable à l'adoption des crédits de l'Environnement inscrits au projet de loi de finances pour 1994.

Elle a, en outre, adopté un amendement à l'article 58 du projet de loi de finances, relatif à l'indemnisation des commissaires-enquêteurs, visant à garantir leur indépendance en confiant la détermination de cette indemnisation au Président du tribunal administratif.