

N° 79

—
SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 1995-1996

Annexe au procès-verbal de la séance du 21 novembre 1995.

AVIS

PRÉSENTÉ

au nom de la commission des Affaires économiques et du Plan (1) sur le projet de loi de finances pour 1996. ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE.

TOME XVII

ENVIRONNEMENT

Par M. Bernard HUGO,

Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : MM. Jean François-Poncet, *président* ; Gérard Larcher, Henri Revol, Jean Huchon, Fernand Tardy, *vice-présidents* ; Gérard César, William Chervy, Jean-Paul Émin, Louis Minetti, Louis Moinard, *secrétaires* ; Louis Althapé, Alphonse Arzel, Mme Janine Bardou, MM. Bernard Barraux, Michel Bécot, Georges Berchet, Jean Besson, Claude Billard, Marcel Bony, Jean Boyer, Jacques Braconnier, Gérard Braun, Dominique Braye, Michel Charzat, Marcel-Pierre Cleach, Roland Courteau, Désiré Debavelaere, Gérard Delfau, Fernand Demilly, Marcel Deneux, Rodolphe Désiré, Jacques Dominati, Michel Doublet, Mme Josette Durrieu, MM. Bernard Dussaut, Jean-Paul Emorine, Léon Fatous, Philippe François, Aubert Garcia, François Gerbaud, Charles Ginésy, Jean Grandon, Francis Grignon, Georges Gruillot, Claude Haut, Mme Anne Heinis, MM. Pierre Hérisson, Rémi Herment, Bernard Hugo, Roger Husson, Bernard Joly, Edmond Lauret, Jean-François Le Grand, Félix Leyzour, Kléber Malécot, Jacques de Menou, Louis Mercier, Mme Lucette Michaux-Chevry, MM. Jean-Marc Pastor, Jean Pépin, Daniel Percheron, Jean Peyrafitte, Alain Pluchet, Jean Pourchet, Paul Raoult, Jean-Marie Rausch, Charles Revet, Roger Rigaudière, Roger Rinchet, Jean-Jacques Robert, Jacques Rocca Serra, Josselin de Rohan, René Rouquet, Raymond Soucaret, Michel Souplet, Jacques Sourdille, André Vallet.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (10ème législ.) : 2222, 2270 à 2275 et T.A. 413.

Sénat : 76 et 77 (annexe n°19) (1995-1996).

Lois de finances.

SOMMAIRE

Pages

INTRODUCTION	5
I. LES MOYENS CONSACRÉS À LA POLITIQUE DE L'ENVIRONNEMENT	7
A. DES MOYENS FINANCIERS MAINTENUS	7
1. <i>La quasi stabilité des dotations budgétaires du ministère de l'environnement</i>	7
2. <i>La montée en puissance des taxes parafiscales</i>	10
a) Les taxes gérées par l'ADEME.....	10
b) Les autres taxes.....	12
3. <i>La dépense nationale pour l'environnement</i>	13
B. DES STRUCTURES ET DES EFFECTIFS CONSOLIDÉS	15
1. <i>La poursuite de la politique de déconcentration de l'administration de l'environnement</i>	15
2. <i>Le renforcement des moyens des organismes de recherche</i>	17
II. LA PRÉVENTION DES RISQUES NATURELS ET LA POLITIQUE DE L'EAU	19
A. LA MISE EN PLACE DES MESURES PRÉVUES PAR LA LOI DU 2 FÉVRIER 1995	19
1. <i>La nouvelle procédure d'expropriation applicable en cas de risque naturel majeur menaçant gravement les vies humaines</i>	20
2. <i>Les plans de prévention des risques naturels (PPR)</i>	21
3. <i>L'entretien des cours d'eau</i>	22
B. LES CRÉDITS CONSACRÉS À LA POLITIQUE DE L'EAU : LA POURSUITE DE L'EXÉCUTION DES PLANS « PRÉVENTION DES RISQUES NATURELS » ET « LOIRE GRANDEUR NATURE »	23
1. <i>Le plan de prévention des risques naturels</i>	24
a) <i>La modernisation des systèmes d'annonce des crues</i>	24
b) <i>Le plan décennal de restauration et d'entretien des cours d'eau</i>	24
2. <i>Le plan « Loire grandeur nature »</i>	25
C. LES MOYENS DES AGENCES DE L'EAU	26
III. LA PROTECTION DE LA NATURE	29
A. LES PARCS NATIONAUX : DES PROJETS SUR LE POINT D'ABOUTIR	29
1. <i>Le projet de parc national de la forêt guyanaise</i>	30
2. <i>Les projets de parcs nationaux marins</i>	31
B. LE RENFORCEMENT DES MOYENS DU CONSERVATOIRE DU LITTORAL	32
1. <i>Le bilan de l'action menée par le Conservatoire du littoral : la protection d'une part significative des côtes françaises</i>	32
2. <i>Les perspectives : des moyens d'action renforcés</i>	33
C. LES ACTIONS DE PROTECTION DES ESPÈCES MENACÉES	34
IV. LA GESTION DES DÉCHETS ET LA PRÉVENTION DES POLLUTIONS	37

A. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR LA LOI DU 2 FÉVRIER 1995 RELATIVE AU RENFORCEMENT DE LA PROTECTION DE L'ENVIRONNEMENT.....	37
1. <i>La planification de l'élimination des déchets</i>	37
2. <i>La réhabilitation des sites pollués</i>	39
3. <i>Le renforcement du contrôle des installations classées</i>	39
B. LE PROBLÈME PARTICULIER DE LA POLLUTION ATMOSPHÉRIQUE : UN PROJET DE LOI EN PRÉPARATION.....	40
EXAMEN PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE	43
EXAMEN EN COMMISSION	45
AUDITION DE MME CORINNE LEPAGE, MINISTRE DE L'ENVIRONNEMENT	49

Mesdames, Messieurs,

La politique de l'environnement s'inscrit aujourd'hui dans un cadre juridique rénové.

En effet, la loi du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement a apporté un certain nombre d'innovations importantes concernant tant la prévention des risques naturels que la prévention et la gestion des pollutions, ou encore la protection des espaces naturels.

C'est donc dans le contexte de la mise en application de cette loi que doit être replacé le projet de budget de l'environnement pour 1996.

Compte tenu des impératifs de la rigueur budgétaire, celui-ci n'a pu bénéficier, cette année, de la priorité dont il avait fait l'objet les années précédentes, mais il devrait néanmoins permettre de poursuivre les actions déjà entreprises.

Il ne représente d'ailleurs qu'une part minime de la dépense publique consacrée à la protection de l'environnement et l'importance des actions menées dans ce domaine ne saurait se mesurer à la seule aune des dotations budgétaires du ministère de l'environnement.

Après avoir présenté les moyens qui seront consacrés à la politique de l'environnement en 1996, votre rapporteur retracera les principales évolutions en cours concernant les différentes actions sectorielles menées en faveur de la protection de l'environnement.

I. LES MOYENS CONSACRÉS À LA POLITIQUE DE L'ENVIRONNEMENT

A. DES MOYENS FINANCIERS MAINTENUS

1. La quasi stabilité des dotations budgétaires du ministère de l'environnement

Le projet de budget du ministère de l'environnement pour 1996 s'établit à **1.751 millions de francs en moyens de paiement** (dépenses ordinaires et crédits de paiement), ce qui correspond à une quasi stabilité par rapport au budget voté pour 1995 (- **0,3 %**).

En raison d'une **diminution de 12,4 % des autorisations de programme**, d'un montant total de 788 millions de francs, l'évolution en termes de moyens d'engagement (dépenses ordinaires et autorisations de programme) est toutefois moins favorable, avec un total de 1.842 millions de francs, en régression de 5,2 % par rapport au budget voté pour 1995.

Le tableau suivant précise les évolutions de crédits par agrégat.

EVOLUTION DES DOTATIONS PAR AGRÉGAT

(dépenses ordinaires et crédits de paiement)

Agrégats	Crédits votés pour 1995	Crédits demandés pour 1996	Évolution 1995-1996 (en %)	Importance de chaque agrégat (en % du total)
1. Administration générale	550,13	563,91	+ 2,5	32,2
2. Connaissance de l'environnement et coopération internationale	114,62	89,67	- 21,8	5,1
3. Protection de l'eau et des milieux aquatiques	263,89	271,12	+ 2,7	15,5
4. Prévention de la pollution et des risques	264,12	252,41	- 4,4	14,4
5. Protection de la nature et des paysages	492,07	492,90	+ 0,2	28,1
6. Recherche	71,82	81,32	+ 13,2	4,6
Total DO + CP	1.756,66	1.751,32	- 0,3	

(en millions de francs)

L'évolution contrastée des dotations des différents agrégats fait ressortir les priorités retenues pour ce projet de budget.

Ainsi, la progression des crédits dans le **domaine de l'eau** permettra le respect des engagements pris par l'État dans le cadre du plan décennal relatif à la prévention des risques majeurs ainsi que du plan « Loire grandeur nature ». L'effort financier entrepris pour améliorer la cartographie des risques, moderniser les réseaux d'annonce des crues, renforcer l'entretien

des cours d'eau et effectuer des travaux de prévention des inondations sera donc prioritairement poursuivi.

Les moyens consacrés à la **recherche** sont également en progression sensible : ils permettront de financer un certain nombre de programmes incitatifs portant notamment sur la qualité de l'air, tandis que seront consolidés les moyens d'organismes tels que l'Institut national de l'environnement et des risques (INERIS), l'Institut français de l'environnement (IFEN) ou encore le Centre de documentation de recherche et d'expérimentation sur les pollutions accidentelles des eaux (CEDRE).

S'agissant de la **protection de la nature**, les dotations des parcs naturels régionaux et des réserves naturelles seront maintenues, tandis que l'accroissement des dotations affectées aux parcs nationaux devrait permettre la création d'un nouveau parc national en Guyane, ainsi que de parcs marins.

L'évolution des crédits de fonctionnement destinés à l'**administration générale** devrait pour sa part permettre de poursuivre l'effort de renforcement des services déconcentrés (directions régionales de l'environnement, DIREN) entrepris les années précédentes.

En revanche, les crédits budgétaires destinés à l'**Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME)** subissent une forte diminution, de 35,6 % pour les crédits de fonctionnement et de 14,7 % pour la subvention d'investissement. L'ADEME bénéficiera cependant de l'augmentation du taux de la taxe sur le traitement et le stockage des déchets, ainsi que de l'élargissement de son assiette aux déchets industriels spéciaux.

On notera par ailleurs la poursuite de la réduction des crédits affectés au **Fonds d'intervention pour la qualité de la vie (FIQV)**, dont les missions sont désormais recentrées autour de trois priorités : le paysage ; la ville durable ; l'éducation, la formation et l'écocitoyenneté. Ces crédits sont limités à 10 millions de francs en 1996, soit une baisse de - 54 % par rapport aux crédits votés pour 1995.

Au total, l'évolution du budget du ministère de l'environnement reflète la participation de ce ministère à l'effort général de réduction des dépenses publiques, tout en permettant la poursuite des principales actions entreprises au cours des dernières années.

2. La montée en puissance des taxes parafiscales

Les ressources publiques consacrées à la protection de l'environnement ne proviennent pas seulement des dotations budgétaires du ministère de l'environnement ou d'autres ministères, mais également du produit des taxes parafiscales qui ont pour objet de mettre en application le principe du « pollueur-payeur ».

Quatre taxes ont ainsi été instituées au cours des dernières années au profit de l'ADEME, dans le domaine de la prévention des pollutions et des risques.

La loi n° 95-101 du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement a renforcé ce dispositif en modifiant certaines de ces taxes et en créant de nouvelles ; elle a, ce faisant, élargi le champ d'application des taxes parafiscales à la protection de la nature dans son ensemble.

a) Les taxes gérées par l'ADEME

Ces taxes sont au nombre de quatre.

- **La taxe d'atténuation des nuisances sonores**, créée par la loi du 31 décembre 1992 relative au bruit, a pour assiette les mouvements d'avions enregistrés sur les principaux aéroports et est affectée à l'aide aux riverains des aéroports.

- **La taxe parafiscale sur les huiles de base**, instituée en 1989, a pour assiette le tonnage d'huiles neuves ou régénérées mises sur le marché en France et est affectée essentiellement à l'indemnisation des ramasseurs.

- **La taxe parafiscale sur la pollution atmosphérique**, créée en 1985, est versée par les installations émettrices de rejets dans l'atmosphère et principalement affectée à l'équipement des installations en technologies propres ou dépolluantes ; elle a été reconduite par le décret du 3 mai 1995, avec une assiette élargie aux composés organiques volatiles et un taux porté à 180 francs par tonne.

- Enfin, **la taxe de stockage des déchets ménagers**, créée par la loi du 13 juillet 1992 relative à l'élimination des déchets, est perçue par l'ADEME depuis le 1er avril 1993 et gérée dans le cadre du fonds de modernisation de la gestion des déchets ; y sont assujetties les installations de stockage des déchets ménagers et assimilés.

Tout en élargissant les possibilités d'utilisation de la taxe, la loi du 2 février 1995 a prévu l'augmentation progressive de son taux de 5 francs par an pendant quatre ans (article 60-V). Ce taux a ainsi été porté à 25 francs par tonne de déchets stockés, depuis le 1er janvier 1995 et atteindra 40 francs par tonne, à compter du 1er janvier 1998.

En outre, la loi du 2 février 1995 a étendu le champ de perception de la taxe en y assujettissant l'ensemble des exploitants d'installations collectives de traitement et de stockage de déchets industriels spéciaux, à compter du 1er janvier 1995 (article 61-III).

La nouvelle **taxe sur les déchets industriels spéciaux** ainsi créée, dont les modalités de perception ont été précisées par le décret n° 95-1027 du 18 septembre 1995, fait l'objet d'une affectation spécifique : elle a, en effet, vocation à être exclusivement utilisée pour financer les travaux de réhabilitation des sites pollués dits « orphelins », découverts après le départ des entreprises polluantes. Le taux de cette taxe est en principe le même que celui de la taxe sur les déchets ménagers, mais il est doublé lorsque les déchets industriels spéciaux sont éliminés dans une installation de stockage.

La progression du rendement de ces différentes taxes mises en place au cours des années récentes a permis une forte augmentation des ressources dont bénéficie l'ADEME pour intervenir dans le domaine de l'environnement. Ces ressources sont d'ailleurs appelées à s'accroître encore significativement consécutivement à la mise en application de la loi du 2 février 1995, pour ce qui concerne les taxes relatives aux déchets.

Leur évolution récente et prévisible est retracée dans le tableau suivant.

**EVOLUTION DU RENDEMENT DES TAXES PERÇUES PAR
L'ADEME**

	Recettes 1994	Recettes 1995	Prévisions 1996
Air	167,5	167,0	120
Huiles	114,2	112,0	114
Bruit	28,9	41,8	30
Déchets ménagers	371,3	455,9	580
Déchets industriels spéciaux		65,0	80

(en millions de francs)

En 1996, le montant total des ressources dont devrait disposer l'ADEME au titre du produit de ces différentes taxes devrait donc dépasser 900 millions de francs auxquels viendront s'ajouter les dotations provenant des budgets de l'environnement, de l'industrie et de la recherche.

b) Les autres taxes

La loi du 2 février 1995 a, par ailleurs, modifié certaines taxes existantes et créé des taxes spécifiques en vue du financement de la préservation des espaces naturels.

En effet, le champ de la **taxe départementale des espaces naturels sensibles** a été étendu à la sauvegarde des habitats naturels, tandis que l'affectation de la **taxe de séjour** perçue par les communes a été étendue à la protection et à la gestion des espaces naturels à des fins touristiques, le produit de la taxe pouvant être reversé à l'organisme gestionnaire d'un parc national ou d'un parc naturel régional (articles 39, 40 et 50).

En outre, la loi du 2 février 1995 a ouvert aux départements la possibilité d'instituer, sur la demande des communes et groupements de communes concernés, une **taxe de passage** due par les passagers des véhicules terrestres à moteur qui empruntent un ouvrage d'art reliant une île maritime au continent ; cette taxe devrait permettre aux collectivités locales des Iles de Ré, d'Oléron et de Noirmoutier de dégager des ressources

nouvelles pour la gestion, la protection et l'entretien de leurs espaces naturels soumis à une forte fréquentation touristique (article 49).

Enfin, la loi du 2 février 1995 a institué une nouvelle **taxe perçue par les entreprises de transport public maritime** et assise sur le nombre de passagers embarqués à destination de certains espaces naturels protégés (parcs nationaux, réserves naturelles, sites classés, terrains du Conservatoire de l'espace littoral). Le produit de cette taxe, plafonné à dix francs par passager, devrait permettre aux gestionnaires des espaces naturels protégés accessibles par la mer de faire face à la dégradation des milieux naturels soumis à une forte fréquentation touristique. Devraient être concernés, dans un premier temps, le parc national de Port-Cros, la réserve naturelle des Sept-Iles et moins d'une vingtaine de sites classés dont les îles de Lérins et le site de Porto Vecchio, à partir de la saison touristique 1996 (article 48).

Les décrets destinés à la mise en place de ces nouvelles taxes sont actuellement en cours de signature.

3. La dépense nationale pour l'environnement

Le budget du ministère de l'environnement doit être replacé dans le cadre plus vaste de la dépense nationale pour l'environnement, dont il ne représente qu'une part minime.

En effet, la dépense nationale pour l'environnement est estimée à **160,5 milliards de francs en 1995, dont 83 milliards de francs représentant le montant de la dépense publique.**

Celle-ci est constituée, hormis le budget du ministère de l'environnement proprement dit, d'un montant de 1,75 milliard de francs, par la part du budget des autres départements ministériels consacrée aux actions d'environnement, qui s'élève à 6,7 milliards de francs, et par les ressources propres des établissements publics sous tutelle ou cotutelle du ministère de l'environnement, qui atteignent 11,3 milliards de francs dont 9,4 milliards pour les seules agences de l'eau, auxquelles viennent s'ajouter les quelques 63,2 milliards de francs de dépenses des collectivités locales.

L'ensemble des ressources qui concourent ainsi à la dépense nationale pour l'environnement sont récapitulées dans le tableau suivant.

**DU BUDGET DU MINISTÈRE A LA DEPENSE NATIONALE
TOTALE POUR L'ENVIRONNEMENT**

	1996	1995	1994	1993
	en milliards de francs courants *			
Budget du ministère de l'environnement (1)	1,751	1,756	1,638	1,614
+ Ressources propres des établissements publics sous tutelle ou co-tutelle du ministère de l'environnement (2)	12,3	11,3	9,1	9,5
<i>dont Agences de l'eau</i>	10,3	9,4	7,2	7,9
<i>ADEME</i>	1,0	0,9	0,8	0,6
<i>autres établissements (INERIS, CSP, ONC, Parcs nationaux...)</i>	1,02	1,02	1,02	0,92
+ Part environnement du budget des autres ministères et des établissements publics sous leur tutelle		6,7	6,6	6,0
<i>dont Recherche</i>		3,2	3,1	3,0
+ Collectivités locales (hors subventions) (3)		63,2	60,8	56,1
= Dépense publique environnement	83,0	78,1	73,2	
+ dépense des industries (hors subventions)		30,0	28,3	27,2
+ dépense des ménages		9,0	8,4	8,0
= Dépense environnement au sens strict (4)	122,0	114,8	108,4	
+ mobilisation de la ressource en eau		29,5	28,8	28,1
+ espaces verts et jardins		9,0	8,7	8,3
= Dépense environnement totale (4)	160,5	152,3	144,8	

* Chiffres définitifs pour 1993, provisoires, prévisionnels ou estimés pour certaines valeurs à partir de 1994.

(1) Chiffres de la Loi de finances initiale pour 1993, 1994 et 1995, montant du projet de loi de finances pour 1996 (hors réserve parlementaire) (DO+CP pour l'environnement et les autres ministères).

(2) Taxes et redevances perçues par ces établissements.

(3) Dépenses réalisées par les collectivités locales hors subventions de l'Etat ou des établissements publics afin d'éviter les doubles comptes.

(4) dépense nationale de protection de l'environnement, conformément à la nomenclature SERIEE.

Il est intéressant de comparer l'effort accompli par la France en matière d'environnement avec celui réalisé par les autres pays européens.

Une étude réalisée par « ERECO » pour la Commission des Communautés européennes fait ressortir que la dépense européenne de protection de l'environnement a représenté 63,3 milliards d'écus en 1992, soit environ 1,2 % du PIB communautaire.

La part de la France dans cette dépense totale se situait au 2ème rang, avec 21 %, derrière l'Allemagne (32 %) et devant le Royaume-Uni (20 %), les Pays-Bas (6 %), l'Italie (11 %) et l'Espagne (6 %).

Elle faisait, par ailleurs, partie du groupe des cinq pays qui dépensaient pour l'environnement plus de 1 % de leur PIB et dont la « dépense environnement par habitant » était supérieure à la moyenne communautaire (à savoir l'Allemagne, le Danemark, la France, les Pays-Bas et le Royaume-Uni).

Ces données montrent l'importance de l'effort financier accompli par la France dans le domaine de l'environnement.

B. DES STRUCTURES ET DES EFFECTIFS CONSOLIDÉS

1. La poursuite de la politique de déconcentration de l'administration de l'environnement

Contrairement aux années précédentes, au cours desquelles le ministère de l'environnement avait bénéficié de transferts et de créations d'emplois significatifs sur son propre budget, aucune création nette d'emplois n'est prévue pour 1996, comme le montre le tableau suivant retraçant l'évolution des effectifs budgétaires depuis 1992.

	1992	1993	1994	1995	1996
Effectifs totaux	2.109	2.320	2.330	2.351	2.351
dont administration centrale	434	522	522	515	506
dont DRIRE	622	732	732	736	743
dont DIREN	1.053	1.066	1.076	1.100	1.102
Créations d'emplois par rapport à l'année précédente	22	40	10	21	0
Transferts d'emplois par rapport à l'année précédente	766	171	0	0	0

Cette évolution imposée par les restrictions budgétaires ne devrait cependant pas compromettre le renforcement des services déconcentrés qui constitue depuis deux ans une priorité du ministère. Les directions régionales de l'environnement (DIREN), mises en place depuis 1992, ainsi que les directions régionales de l'industrie, de la recherche et de l'environnement (DRIRE), jouent en effet un rôle essentiel pour la mise en application de la politique de l'environnement sur le terrain.

En 1996, la poursuite de cet effort de déconcentration s'opérera grâce à des transformations d'emplois permettant d'adapter les effectifs aux besoins des services déconcentrés. La requalification de quinze emplois d'ouvriers piscicoles permettra, notamment, d'affecter sept emplois en DRIRE pour l'inspection des installations classées et huit emplois en DIREN pour la prévention des risques, la police des eaux et l'information statistique, ainsi que pour renforcer les effectifs des DIREN des départements d'outre-mer. Ces emplois s'ajouteront à ceux qui seront redéployés de l'administration centrale vers les DIREN, en respectant les mêmes priorités.

Ainsi, par la recherche d'une amélioration de l'utilisation des ressources humaines disponibles et le renforcement des structures régionales, le ministère de l'environnement entend apporter sa contribution aux objectifs généraux de la réforme de l'État entreprise par le Gouvernement.

2. Le renforcement des moyens des organismes de recherche

Dans le cadre de la priorité donnée au développement de la recherche pour une meilleure connaissance des problèmes de l'environnement, les organismes chargés de missions de recherche ou de statistiques voient leurs moyens renforcés.

Ainsi, **l'Institut national de l'environnement industriel et des risques (INERIS)**, qui constitue à la fois un appui technique des administrations (française et communautaire) pour l'élaboration de normes et de réglementations pertinentes et un pôle d'expertise et de conseil en direction des industriels et des collectivités territoriales, recevra en 1996 une subvention de fonctionnement de 99 millions de francs et une subvention d'investissement de 2,5 millions de francs.

Il bénéficiera, en outre, comme en 1995, des ressources gérées par le ministère de l'environnement dans le cadre du budget civil de recherche-développement (BCRD), qui permettront de financer la création de cinq emplois de chercheurs et des dépenses d'équipement à hauteur de 10 millions de francs. La conclusion prochaine d'un « contrat d'objectifs Etat-INERIS » devrait en outre permettre de préciser l'évolution des programmes de l'établissement au cours des prochaines années.

L'Institut français de l'environnement (IFEN) a désormais, pour sa part, des missions clairement recentrées sur l'élaboration et la diffusion des statistiques et des comptes de l'environnement. En 1996, cet organisme pourra poursuivre ses activités de développement de statistiques régionales et de production de comptes et d'indicateurs de synthèse, grâce à des moyens d'investissement maintenus et à la création d'un emploi supplémentaire.

La consolidation du soutien financier de l'État au **Centre de documentation, de recherche et d'expérimentation sur les pollutions accidentelles des eaux (CEDRE)** mérite également d'être soulignée. En effet, cette association située à Brest, créée à la suite du naufrage de l'Amoco Cadiz afin de conseiller les administrations dans le choix des techniques et des moyens les plus appropriés à mettre en oeuvre pour faire face à une pollution marine massive, a développé de façon très dynamique, en dépit de moyens modestes (soit un budget de 18 millions de francs en 1995), des activités de formation et d'expertise au bénéfice du service public mais également du secteur privé ou de pays étrangers. Elle a obtenu des résultats significatifs dans ses interventions sur des sinistres en France et à l'étranger. C'est pourquoi l'État a décidé, à l'issue d'une réunion du comité interministériel de la mer, de participer au fonctionnement du CEDRE et de cofinancer ses travaux d'équipement dans le cadre du contrat de plan Etat-régions 1994-

1998. Le projet de budget pour 1996 maintient le soutien financier accordé au CEDRE depuis 1994 en lui allouant une dotation de fonctionnement de 5 millions de francs.

Enfin, la création d'un **Institut d'écologie et de gestion de la biodiversité (IEGB)** regroupant environ 150 personnes au sein du Muséum national d'histoire naturelle, constitue une innovation marquante dans le domaine de la recherche scientifique en matière d'environnement. Le service du patrimoine naturel de cet institut sera notamment chargé de missions d'inventaire et de constitution de banques de données patrimoniales ainsi que d'assistance scientifique aux actions de conservation telles que les opérations de réintroduction d'espèces. Le projet de budget pour 1996 prévoit d'accorder un soutien financier global de 6,3 millions de francs au Muséum et à l'IEGB, sur lequel s'appuiera un important programme d'actions en faveur de la diversité biologique.

II. LA PRÉVENTION DES RISQUES NATURELS ET LA POLITIQUE DE L'EAU

La prévention des risques naturels constitue la principale priorité du budget de l'environnement pour 1996.

La politique menée dans ce domaine est actuellement centrée sur le renforcement de la prévention des inondations ; en effet, les inondations survenues au cours des trois dernières années, aux conséquences souvent dramatiques, ont mis en évidence les lacunes de cette prévention.

Cette action se traduit par la mise en place des mesures prévues par la loi du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement, ainsi que par la poursuite de l'exécution des plans décennaux « Prévention des risques naturels » et « Loire grandeur nature ».

A. LA MISE EN PLACE DES MESURES PRÉVUES PAR LA LOI DU 2 FÉVRIER 1995

La loi du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement comprend un important volet consacré à la prévention des risques naturels. En effet, elle a institué une procédure permettant à l'État d'exproprier les biens situés dans des zones menacées par certains risques naturels majeurs lorsque le déplacement des populations s'avère indispensable pour assurer la sauvegarde des vies humaines. Elle a, par ailleurs, simplifié et unifié le dispositif juridique permettant de contrôler l'urbanisation des zones soumises à des risques naturels prévisibles, grâce à la création des plans de prévention des risques naturels prévisibles (PPR). Enfin, elle comporte un certain nombre de dispositions tendant à améliorer l'entretien des cours d'eau.

1.- La nouvelle procédure d'expropriation applicable en cas de risque naturel majeur menaçant gravement les vies humaines

Dans quelques zones du territoire menacées par certains risques prévisibles de catastrophes naturelles, l'évacuation et le déplacement des populations concernées s'avèrent être la seule solution envisageable pour assurer la sauvegarde des vies humaines.

Afin de résoudre le problème posé par l'existence de telles zones, la loi du 2 février 1995 a prévu la possibilité pour l'État de procéder à l'expropriation des biens exposés « *lorsqu'un risque prévisible de mouvements de terrains, d'avalanches ou de crues torrentielles menace gravement les vies humaines* », la procédure de l'expropriation pour cause d'utilité publique ayant été retenue à l'initiative du Sénat afin de garantir une indemnisation équitable des propriétaires (article 11).

Cette indemnisation est assurée par la mise en place d'un fonds de prévention des risques naturels majeurs, alimenté par un prélèvement sur les surprimes d'assurances relatives à la garantie contre le risque de catastrophes naturelles, prévues à l'article L. 125-2 du code des assurances. La fixation à 2,5% du taux de ce prélèvement permettra de dégager des ressources s'élevant à environ 100 millions de francs chaque année (article 13).

Les modalités de mise en oeuvre de la procédure et de fonctionnement du fonds ont été précisées par le décret n° 95-1115 du 17 octobre 1995 relatif à l'expropriation des biens exposés à certains risques naturels majeurs menaçant gravement des vies humaines.

Par ailleurs, une instruction du service de la législation fiscale du ministère du budget a précisé que le prélèvement de 2,5 % sur le produit des primes ou cotisations additionnelles relatives à la garantie contre le risque de catastrophe naturelles serait dû sur les contrats émis à compter du 18 mars 1995.

Cependant, en dépit du caractère d'urgence auquel le Gouvernement avait attaché la mise en oeuvre de ce dispositif au cours des débats parlementaires, aucune procédure ne semble avoir été effectivement engagée à ce jour.

Seul le site de « l'Ile Falcôn », sur les communes de Séchilienne et Saint-Barthélémy de Séchilienne (Isère), menacé par des risques d'éboulements importants, fait actuellement l'objet d'études en vue de l'expropriation des terrains menacés.

2. Les plans de prévention des risques naturels (PPR)

Afin d'améliorer l'identification des zones à risques et le contrôle de leur urbanisation, la loi du 2 février 1995 a substitué un document unique : le plan de prévention des risques naturels prévisibles (PPR) aux différents documents précédemment prévus pour la cartographie des risques (plans d'exposition aux risques, PER ; périmètres de risques délimités en application de l'article R. 111-3 du code de l'urbanisme ; plans de surfaces submersibles, PSS ; plans de zones sensibles aux incendies de forêt, PSZIF).

Approuvés par arrêté préfectoral après enquête publique et avis des conseils municipaux, les PPR sont élaborés suivant une procédure simplifiée et déconcentrée, dont les modalités ont été précisées par le décret n° 95-1089 du 5 octobre 1995 relatif aux plans de prévention des risques naturels prévisibles. En outre, leurs prescriptions qui valent servitudes d'utilité publique et peuvent prévoir l'inconstructibilité de certaines zones, se voient dotées d'un caractère contraignant renforcé par rapport à celles des précédents plans ; des mesures conservatoires, une procédure d'exécution d'office et des sanctions pénales étant notamment prévues (cf. articles 16 à 22 de la loi).

Les moyens financiers consacrés à la cartographie des risques ont en même temps été accrus, l'objectif étant de parvenir en cinq ans à la couverture des 2.000 communes les plus exposées.

Ces moyens sont ainsi passés de 15 millions de francs en 1994 à 40 millions de francs en 1995, dont 25 millions de francs plus spécifiquement consacrés à l'étude et à la mise en oeuvre des PPR.

L'effort-financier dans ce domaine sera maintenu en 1996 avec un montant de 35 millions de francs, auxquels viendront s'ajouter 2,5 millions de francs de crédits pour les études relatives à la connaissance des phénomènes naturels, 5 millions de francs destinés à des actions d'information sur les risques, ainsi que 12,5 millions de francs de subventions aux collectivités locales soumises à des risques majeurs.

En 1994, il n'existait au total que 802 PER et 619 périmètres de risques délimités en application de l'article R 111-3 du code de l'urbanisme dont respectivement 347 et 461 avaient seuls été définitivement approuvés.

En 1995, en dépit de l'effort financier supplémentaire accompli, aucun PPR n'a pu être approuvé, dans l'attente de la sortie du décret d'application de la loi.

Votre rapporteur souhaite donc vivement que la publication de celui-ci, intervenue le 5 octobre dernier, permette d'accélérer les procédures et de relancer le rythme d'élaboration des plans, dont il n'est pas besoin de rappeler l'utilité pour un contrôle efficace de l'aménagement des zones à risque.

Il a donc noté avec satisfaction au cours de l'audition par la commission de Mme Corinne Lepage, ministre de l'environnement, que celle-ci prévoyait l'approbation d'environ 200 plans en 1996.

3. L'entretien des cours d'eau

La loi du 2 février 1995 comporte enfin des dispositions tendant à améliorer l'entretien des cours d'eau en vue d'une prévention plus efficace des inondations (articles 23 à 26).

En effet, les obligations des propriétaires riverains sont renforcées et des mesures sont prévues pour pallier les éventuelles carences des associations syndicales de propriétaires.

En outre, les propriétaires riverains d'un cours d'eau non domanial, seuls ou dans le cadre d'une association, sont incités à établir des programmes pluriannuels d'entretien et de gestion, dénommés plans simples de gestion, qui leur permettent de bénéficier prioritairement des aides publiques à l'entretien des cours d'eau.

Enfin, les départements peuvent se voir transférer la compétence de la gestion d'un cours d'eau domanial, sur proposition des conseils généraux concernés.

**B. LES CRÉDITS CONSACRÉS À LA POLITIQUE DE L'EAU : LA
POURSUITE DE L'EXÉCUTION DES PLANS « PRÉVENTION DES
RISQUES NATURELS » ET « LOIRE GRANDEUR NATURE »**

L'évolution des principales dotations budgétaires consacrées à la politique de l'eau est retracée dans le tableau suivant :

	Loi de finances pour 1995	Projet de loi de finances pour 1996	Évolution en %
Gestion des eaux			
Fonctionnement (DO)	33,14	32,75	- 1,2
Investissements (AP)			
Chapitre 57-20	75,00	63,00	- 16
Chapitre 67-20	76,50	76,50	-
Barrages et travaux de protection contre les eaux (AP)			
Métropole	85,00	83,00	- 2,3
DOM-TOM	25,00	25,00	-
Annonce des crues et hydrométrie			
Fonctionnement (DO)	11,98	12,00	+ 0,2
Équipement (AP)	25,00	25,00	-

(en millions de francs)

Dans un contexte de rigueur budgétaire, ces crédits seront essentiellement et prioritairement consacrés à la poursuite de la mise en oeuvre des plans décennaux « Prévention des risques naturels » et « Loire grandeur nature » qui ont pour objet principal le développement des actions de prévention contre le risque d'inondations. Les engagements pris dans le cadre de ces deux plans seront en effet intégralement financés en 1996.

1. Le plan de prévention des risques naturels

Hormis l'amélioration de la cartographie des risques et la recherche d'un meilleur contrôle de l'urbanisation des zones inondables, qui ont été évoqués précédemment, le plan de prévention des risques naturels arrêté le 4 janvier 1994 par le Gouvernement prévoit la modernisation des systèmes d'annonce des crues ainsi qu'un plan décennal de restauration et d'entretien des cours d'eau.

a) La modernisation des systèmes d'annonce des crues

Les crédits d'équipement consacrés aux systèmes d'annonce des crues seront maintenus en 1996, avec 25 millions de francs d'autorisations de programme.

Ces crédits permettront de poursuivre la modernisation déjà engagée des réseaux de stations de surveillance des crues, ainsi que le développement de nouveaux modèles de prévision des crues. Fin 1994, 36 centres d'annonce des crues étaient dotés de systèmes modernisés auxquels étaient raccordées 828 stations de mesure automatiques ; il restait à équiper 14 centres et à automatiser environ 80 stations.

Les travaux d'installation de radars météorologiques à des fins hydrologiques seront également poursuivis : le premier radar pluviométrique en cours de construction en Haute-Loire sera donc suivi d'un deuxième dans le Vaucluse, l'objectif étant de construire cinq nouveaux radars en cinq ans.

Votre rapporteur souhaite que dans le cadre de ces actions un effort particulier puisse être fait en faveur de la prévision des crues torrentielles dans les régions méditerranéennes.

b) Le plan décennal de restauration et d'entretien des cours d'eau

La restauration et l'entretien des cours d'eau représente la principale mesure financière du plan décennal, avec un montant total de 10,2 milliards de francs de travaux sur dix ans, financés en moyenne à 40 % par l'Etat.

180 millions de francs ont été engagés en 1994 pour ces opérations de travaux. Le maintien des crédits inscrits au projet de loi de finances pour 1996 à leur niveau de 1995 devrait permettre de financer au rythme prévu de 229 millions de francs par an les travaux de restauration de cours d'eau non navigables et de confortement de digues, ainsi que les travaux neufs de protection contre les crues.

Les opérations mises en oeuvre dans le cadre de ce plan visent en premier lieu à une restauration des conditions naturelles d'écoulement des cours d'eau. Elles peuvent aussi comprendre des mesures de renforcement ou de construction d'ouvrages de protection des lieux habités.

2. Le plan « Loire grandeur nature »

Les crédits inscrits au projet de budget pour 1996 permettront également la poursuite du programme décennal pour la gestion de la Loire intitulé plan « Loire grandeur nature ».

Ce plan a été arrêté par le Gouvernement le 4 janvier 1994, en concertation avec les collectivités locales et notamment l'établissement public pour l'aménagement de la Loire et de ses affluents (EPALA).

Ses principaux objectifs sont les suivants :

- assurer la sécurité des personnes et des biens contre les crues exceptionnelles par des travaux de renforcement des digues, de restauration et d'entretien du lit du fleuve ainsi que des travaux préventifs dans la Haute-Loire ;

- améliorer la satisfaction des besoins en eau (barrages de Naussac II et Chambonchard, relèvement de la ligne d'eau d'étiage) ;

- renforcer les actions de préservation, de protection et de mise en valeur du fleuve (restauration de la diversité écologique des milieux, rétablissement des circulations des poissons migrateurs...).

Au total, les travaux prévus représentent un montant de 1,8 milliard de francs, dont 700 millions à la charge de l'État. Ils comportent un programme alternatif d'aménagement de protections rapprochées à la suite de l'abandon du projet de barrage de Serre de la Fare, des actions de protection de l'agglomération de Montluçon contre les crues et un vaste programme de restauration du lit de la Loire moyenne et de la basse Loire.

Le plan a été engagé en 1994 avec 79 millions de francs de crédits. Il a connu sa première année de pleine exécution en 1995, grâce à la mobilisation de 90 millions de francs d'autorisations de programme antérieurement votées pour la Loire et de 280 millions de francs de crédits budgétaires. L'opération la plus spectaculaire réalisée au cours de cette année a consisté dans le déménagement de trois entreprises dont les installations empiétaient sur le lit de la Loire à Brives-Charensac.

C. LES MOYENS DES AGENCES DE L'EAU

Aux crédits consacrés par l'État à la politique de l'eau viennent s'ajouter les moyens des agences de l'eau, établissements publics financièrement autonomes dont les ressources sont essentiellement constituées du produit des redevances sur l'eau.

A la suite de la révision des programmes de certaines agences intervenue en avril 1994, le montant total du VIème programme (1992-1996) s'élève à 39,6 milliards de francs d'aides finançant 92 milliards de francs de travaux. Son axe d'intervention majeur est l'assainissement des eaux usées par les collectivités locales.

Dans le cadre de l'exécution de ce programme, les agences de l'eau ont accordé 7,38 milliards de francs d'aides financières en 1994, dont 5,24 milliards de francs destinés à l'assainissement des collectivités locales, 1,55 milliard de francs consacrés à la lutte contre la pollution industrielle et 560 millions de francs au titre de l'aménagement des ressources en eau.

Le montant prévisionnel des redevances perçues par les six agences (Adour-Garonne, Artois-Picardie, Loire-Bretagne, Rhin-Meuse, Rhône-Méditerranée et Seine-Normandie) s'élève à 9,562 milliards de francs en 1995 et à 10,593 milliards de francs en 1996.

Ces ressources devraient permettre aux agences d'attribuer 9,4 milliards de francs d'aide aux travaux en 1996, dernière année de mise en oeuvre du programme (soit 300 millions de francs de plus qu'en 1995).

La répartition prévue pour ces aides est la suivante :

- 5,6 milliards de francs pour la construction ou la rénovation de stations d'épuration et de réseaux d'assainissement ;

- 1,6 milliard de francs pour la lutte contre la pollution industrielle ;

- 1,1 milliard de francs pour la préservation de la qualité de l'eau potable ;

- 250 millions de francs pour la résorption des pollutions d'origine agricole ;

- 700 millions de francs pour l'amélioration de la ressource en eau.

La préparation du VIIème programme des agences de l'eau (1997-2001) a déjà commencé. Les comités de bassins proposeront au Gouvernement les orientations principales et le niveau des aides et des redevances avant la fin du premier semestre 1996.

Votre rapporteur tient, à cette occasion, à souligner le bilan positif de l'action des agences de l'eau.

III. LA PROTECTION DE LA NATURE

La protection de la nature constitue également l'une des priorités du budget de l'environnement pour 1996.

Parmi les évolutions intéressant les actions de protection de la nature, votre rapporteur mettra l'accent, cette année, sur les projets de création de nouveaux parcs nationaux et sur le renforcement des moyens du Conservatoire de l'espace littoral. Il évoquera en outre les actions menées en faveur de la protection de la faune et de la flore, et plus particulièrement des espèces menacées.

A. LES PARCS NATIONAUX : DES PROJETS SUR LE POINT D'ABOUTIR

La loi du 22 juillet 1960 a assigné trois missions aux parcs nationaux :

- protéger le patrimoine naturel ;
- mettre à la disposition de tous, et plus particulièrement des citoyens, les richesses ainsi préservées ;
- contribuer au développement économique, social et culturel des territoires où ils sont implantés.

Les parcs nationaux sont actuellement au nombre de sept (Vanoise, Port-Cros, Pyrénées, Cévennes, Ecrins, Mercantour et Guadeloupe) et couvrent une superficie de 369.349 hectares en zone centrale.

Une trentaine d'années après leur création, la réussite de ces parcs apparaît évidente, même si le rapport établi à la suite de la mission d'évaluation confiée en 1994 à Mme Hélène Blanc a souligné la nécessité de renforcer la cohérence des actions de l'Etat sur ces territoires en développant le rôle de coordination des préfets concernés et en mettant en place des programmes d'actions concertées avec les différents acteurs intéressés.

L'évolution des dotations budgétaires affectées aux parcs nationaux est retracée dans le tableau suivant :

DOTATIONS AUX PARCS NATIONAUX

	1994	1995	1996
Fonctionnement	99,76	103,5	107,5
Investissement			
AP	50	50	49,7
CP	43	47	49,7

(en millions de francs)

La légère progression des crédits prévue pour 1996 permettra de consacrer des moyens importants à la création de nouveaux parcs nationaux. En effet, la mise en place du parc national de la forêt guyanaise devrait débuter en 1996. En outre, les différents projets de parcs nationaux marins pourraient être menés à bien sur la base du statut juridique défini par la loi du 2 février 1995.

1. Le projet de parc national de la forêt guyanaise

Le projet de parc national de la forêt tropicale de Guyane constitue aujourd'hui une priorité absolue à la suite des engagements pris par la France à la conférence de Rio sur la diversité biologique de 1992.

La création d'un parc national permettra en effet de mettre en place un système de protection adapté à la préservation de la richesse biologique exceptionnelle et de la spécificité de la forêt guyanaise.

Pour répondre à ces engagements internationaux, le ministère de l'environnement a dégagé les moyens nécessaires à la mise en place de ce parc en 1996 : les crédits inscrits permettront le recrutement de neuf agents et la réalisation des premières infrastructures nécessaires à son fonctionnement, soit 3 millions de francs.

La superficie retenue (environ 2 millions d'hectares), les caractéristiques et les contraintes du milieu, ainsi que les composantes de sa

population, feront de ce parc un « laboratoire » pour un nouveau mode de fonctionnement de ces établissements.

Le parc pourrait occuper la partie la plus au sud du département de Guyane et comprendrait quatre types de zones :

- une vaste « zone de nature » inhabitée qui serait soumise à une réglementation très stricte en matière de protection de la nature ;

- des « zones de vie en équilibre avec la nature », correspondant aux territoires habités et parcourus par les populations locales pour leurs besoins de subsistance ;

- des « zones d'activité minière contrôlée » ;

- enfin, une zone périphérique ouverte aux différentes activités économiques.

Le parc se mettra en place de 1996 à 1999, les effectifs de l'établissement public passant progressivement de 9 à 83 postes répartis entre un siège à Cayenne et 3 ou 4 sous-directions localisées dans chacune des zones de vie ou de nature, auxquels s'ajouteront une quinzaine de piroguiers, de guides et d'ouvriers chargés de l'entretien des sentiers. Compte tenu des conditions locales, il devrait s'avérer un peu plus coûteux qu'un parc métropolitain.

2. Les projets de parcs nationaux marins

La création de parcs nationaux marins constitue, après la création du parc de la forêt tropicale de Guyane, la priorité du ministère de l'environnement en matière de création d'espaces protégés.

Elle a été rendue possible par l'adoption de la loi du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement.

En effet, l'article 35 de cette loi permet désormais l'extension du territoire d'un parc national en mer, sur les eaux territoriales et intérieures (et non plus seulement sur le domaine public maritime).

De plus, il étend les compétences des gardes-moniteurs des parcs à la constatation des infractions aux réglementations marines, s'agissant des atteintes portées au patrimoine naturel et culturel (pêche, chasse sous-marine, pollutions, balisage, épaves...).

Lors de la réunion du comité interministériel de la mer du 26 octobre 1995, la création de deux parcs marins a été décidée, en Corse et en mer d'Iroise, dans des zones qui présentent toutes les deux un intérêt et une richesse biologique exceptionnels.

Le futur **parc marin de Corse** concerne une superficie marine de 30.000 hectares et une frange littorale de 15.000 hectares entre Piana et Calvi. Il a fait l'objet d'un avant-projet qui donne actuellement lieu à une consultation des collectivités locales et des chambres consulaires.

Le projet de **parc marin de la mer d'Iroise**, qui prendra place autour d'Ouessant, de l'archipel de Molène et de l'Ile de Sein, est pour sa part à un stade moins avancé, en dépit de l'intérêt manifesté par les élus locaux et par le parc naturel régional d'Armorique ; un « comité de pilotage » a néanmoins été constitué.

Enfin, un troisième projet tend à la création d'un **parc international franco-italien des Bouches de Bonifacio**, dont la forme juridique reste à préciser et qui s'étendrait sur les eaux territoriales comprises entre la Corse et la Sardaigne. Il fait actuellement l'objet d'études dans le cadre du programme européen « INTERREG ».

B. LE RENFORCEMENT DES MOYENS DU CONSERVATOIRE DU LITTORAL

1. Le bilan de l'action menée par le Conservatoire du littoral : la protection d'une part significative des côtes françaises

Le Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres est un établissement public national à caractère administratif créé par une loi du 10 juillet 1975.

Il a pour mission d'acquérir des terrains en bord de mer ou sur les rives des grands lacs afin de sauvegarder des sites naturels dignes d'intérêt du fait de leur beauté ou de leur intérêt écologique.

Dans ce cadre, il a acquis en moyenne 2.400 hectares chaque année et possède, à la fin du premier semestre 1995, 44.612 hectares répartis sur 344 sites, protégeant ainsi plus de 8 % des côtes de France, vingt ans après sa création.

Avec des moyens limités, il a joué un rôle très positif dans la protection de nombreux sites remarquables des rivages français, comme par exemple les Agriates en Corse ou certains sites de Bretagne.

Cependant, tout en saluant le caractère remarquable des résultats obtenus au regard des moyens alloués, la Cour des Comptes, dans son dernier rapport annuel, s'interroge sur le point de savoir si ces résultats sont à la mesure des risques que la création du Conservatoire avait pour but d'écartier.

En effet, la Cour constate la poursuite du mouvement d'urbanisation et le renforcement de la pression démographique sur nos côtes, la surface des espaces naturels sur le littoral diminuant d'environ 1 % par an depuis vingt ans. Elle souligne également les cas d'occasions manquées ou d'opérations incomplètes, ainsi qu'une dispersion manifeste des interventions sur le plan géographique, les acquisitions ayant été poursuivies au regard de priorités qui ne sont pas toujours bien définies.

Par ailleurs, la Cour regrette que les problèmes de mise en valeur des terrains acquis -dont la gestion est généralement confiée aux collectivités locales- ne soient qu'imparfaitement résolus, entraînant certaines lacunes de l'entretien ou de l'accueil et de l'information du public.

En conclusion, la Cour appelle l'Etat à définir plus clairement les priorités d'acquisition, dans le cadre de l'application de la loi de 1986 sur le littoral, de manière à permettre au Conservatoire de remplir un rôle correspondant mieux aux besoins actuels, avec des moyens renforcés et utilisés avec une rigueur accrue.

2. Les perspectives : des moyens d'action renforcés

Sur le plan juridique, la loi du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement a étendu la zone de compétence du Conservatoire du littoral aux « *communes riveraines des estuaires et des deltas lorsque tout ou partie de leurs rives sont situées en aval de la limite de salure des eaux* » ainsi qu'à « *d'autres communes qui participent directement aux équilibres économiques et écologiques littoraux, qui en font la demande auprès du préfet et qui obtiennent son accord et celui du Conservatoire du littoral* » (article 44).

Les possibilités d'intervention du Conservatoire ont ainsi été sensiblement élargies.

S'agissant des moyens financiers, le projet de budget pour 1996 prévoit la création d'un emploi supplémentaire, portant les effectifs à 35 personnes, une légère augmentation des dépenses ordinaires et une restriction budgétaire modérée sur les autorisations de programme, comme le montre le tableau suivant :

	1994	1995	1996
Nombre d'emplois	32	34	35
Dépenses ordinaires	14,04	15,00	15,50
Autorisations de programme	135,00	135,27	127,10

(en millions de francs)

Par ailleurs, le projet de loi de finances pour 1996 prévoit de faire bénéficier le Conservatoire de l'espace littoral de la **procédure de dation en paiement**, par la modification de l'article 1716 bis du code général des impôts : les droits de succession et de mutation à titre gratuit pourront ainsi être réglés par la remise de terrains situés dans des zones d'intervention du Conservatoire dont la situation ainsi que l'intérêt écologique ou paysager justifient la conservation à l'état naturel (cf. article 15 du projet de loi de finances).

Il s'agit là d'une mesure fiscale constituant une extension fort opportune d'un système déjà mis en place en faveur des oeuvres d'art.

Ces moyens nouveaux devraient contribuer à permettre au Conservatoire du littoral de mener à bien la stratégie globale de préservation d'un tiers du littoral français (le « tiers sauvage ») qui lui a été assignée par le Gouvernement.

C. LES ACTIONS DE PROTECTION DES ESPÈCES MENACÉES

La préservation de la diversité biologique de la France implique la **protection des espèces menacées**.

Pour mener à bien cette protection, une bonne connaissance de l'état et de la répartition des populations est tout d'abord nécessaire. Dans cet objectif, la politique d'inventaire a été renforcée en 1990 et s'est poursuivie

ces dernières années par la mise en oeuvre de plans nationaux pour le maintien de la diversité biologique, en partenariat avec le Museum national d'histoire naturelle dans le cadre de la mise en place de l'Institut d'écologie et de gestion de la biodiversité (IEGB).

La protection des espèces se traduit ensuite par l'édiction de mesures réglementaires visant à une bonne gestion des populations existantes, prises en application du livre II du code rural relatif à la protection de la nature, modifié et complété par la loi n° 95-101 du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement.

Il s'agit essentiellement de mesures d'interdiction de la réalisation de diverses activités humaines portant sur des individus d'espèces de faune ou de flore protégées.

En outre, dans le domaine de la faune, des actions concrètes sont mises en oeuvre sur le terrain afin de diminuer l'influence des facteurs limitant le maintien de certaines espèces. Dans certains cas, s'agissant des espèces les plus menacées, lorsque les effectifs de population sont devenus trop faibles ou même que l'espèce a disparu, des opérations de renforcement des populations ou de réintroduction s'avèrent également nécessaires.

De nombreuses actions de protection sont ainsi menées sur le terrain pour la préservation de diverses espèces de rapaces, d'oiseaux marins, et de mammifères très menacés, tels que le phoque moine, la loutre, le lynx, l'ours des Pyrénées ou le loup.

Votre commission tient cependant à souligner la nécessité de concilier les indispensables mesures de protection des espèces menacées avec le maintien des activités d'élevage. En effet, elle a notamment constaté les difficultés suscitées par la présence de loups dans le parc national du Mercantour.

Dans le domaine de la flore, l'action du ministère de l'environnement repose essentiellement sur le réseau des conservatoires botaniques nationaux.

Le nombre des conservatoires botaniques nationaux agréés est actuellement de six : Porquerolles, Brest, Nancy, Bailleul, Gap-Charance et Mascarin à la Réunion ; en outre, un conservatoire botanique a été mis en place au sein du Museum national d'histoire naturelle en 1995 et un projet de conservatoire dans les Pyrénées pourrait aboutir en 1996.

A l'exception du conservatoire botanique de Porquerolles, mis en place par l'Etat, il s'agit de structures essentiellement financées par les collectivités locales ; le ministère de l'environnement leur apporte cependant

des moyens financiers complémentaires tant en équipement qu'en fonctionnement.

Les crédits du budget du ministère de l'environnement affectés à la protection de la faune et de la flore se sont élevés, en 1995, à 2,175 millions de francs dans le cadre d'actions d'inventaire et à 9,909 millions de francs dans le cadre d'actions diverses de protection.

En 1996, les crédits prévus devraient permettre, malgré quelques restrictions, la poursuite des actions engagées pour la préservation de la diversité biologique et pour la conservation du patrimoine naturel.

IV. LA GESTION DES DÉCHETS ET LA PRÉVENTION DES POLLUTIONS

Après avoir rappelé les modifications intervenues en matière de gestion des déchets et de prévention des pollutions à la suite de l'adoption de la loi du 2 février 1995, votre rapporteur fera le point sur un problème d'actualité : la pollution atmosphérique.

Mme Corinne Lepage, ministre de l'environnement, a en effet annoncé la préparation d'un projet de loi sur ce sujet.

A. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR LA LOI DU 2 FÉVRIER 1995 RELATIVE AU RENFORCEMENT DE LA PROTECTION DE L'ENVIRONNEMENT

La loi du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement a réorganisé et décentralisé la planification de l'élimination des déchets.

Elle a également augmenté les moyens mis à la disposition de l'ADEME pour la réhabilitation des sites pollués.

Enfin, elle a renforcé les dispositions relatives au contrôle des installations classées.

1. La planification de l'élimination des déchets

La loi du 2 février 1995 a apporté certaines modifications au système de planification de l'élimination des déchets résultant de la loi du 15 juillet 1975 relative à l'élimination des déchets, telle qu'elle a été modifiée par la loi du 13 juillet 1992.

Trois catégories de plans peuvent être distinguées.

- Des **plans nationaux** doivent être établis pour certaines catégories de déchets à raison de leur degré de nocivité ou de leurs particularités de

traitement et de stockage. La liste de ces déchets sera précisée par décret en Conseil d'État, les déchets radioactifs étant naturellement concernés.

- Les **plans régionaux ou interrégionaux** concernent l'élimination des déchets spéciaux autres que les déchets ménagers et assimilés.

Outre l'inventaire des installations existantes et des quantités de déchets à éliminer, ces plans doivent prévoir la création des installations nouvelles qui apparaissent nécessaires, ainsi que d'un centre de stockage des déchets industriels spéciaux ou ultimes.

Ces plans sont actuellement élaborés à l'initiative et sous la responsabilité de l'État, en concertation avec une commission comprenant des représentants des collectivités territoriales, de l'État, des établissements publics, des professionnels et des associations de protection de l'environnement concernés, puis mis à disposition du public avant d'être approuvés.

La loi du 2 février 1995 a cependant prévu un transfert facultatif de cette compétence au conseil régional, sur sa demande.

A l'heure actuelle, trois plans régionaux ont été adoptés (Bretagne, Haute-Normandie et Rhône-Alpes), tandis que le projet de plan de la région d'Ile-de-France a été mis à la disposition du public et que neuf autres plans sont en projet.

- Enfin, des **plans départementaux ou interdépartementaux doivent prévoir** les conditions d'élimination des déchets ménagers et assimilés, et en particulier des centres de stockage de déchets ultimes issus du traitement des déchets ménagers.

Ces plans, comme les plans régionaux, sont actuellement élaborés à l'initiative et sous la responsabilité de l'État, en concertation avec une commission consultative composée de représentants des communes et de leurs groupements, du conseil général, de l'État, des organismes publics intéressés, des professionnels concernés et des associations agréées de protection de l'environnement. Ils sont ensuite soumis à enquête publique.

De même que pour les plans régionaux, la loi du 2 février 1995 a toutefois prévu la possibilité pour le conseil général de demander à se voir confier la responsabilité de l'élaboration du plan départemental.

Au 30 septembre 1995, 16 préfets ont adopté le plan de leur département. Dans 9 autres départements, l'enquête publique a été réalisée et le plan devrait être approuvé prochainement. Par ailleurs, les commissions compétentes de 22 départements ont adopté leur projet de plan qui sera

soumis à enquête rapidement. Enfin, pour les autres départements, le plan est en cours de réalisation, à des niveaux d'avancement variables.

2. La réhabilitation des sites pollués

Comme on l'a vu précédemment en examinant les moyens financiers consacrés à la politique de l'environnement, la loi du 2 février 1995 a accru les moyens de l'ADEME en augmentant le taux de la taxe sur la mise en décharge des déchets ménagers et en élargissant son assiette aux déchets industriels spéciaux (article 61).

La taxe sur l'élimination des déchets industriels spéciaux ainsi instituée, qui devrait rapporter 65 millions de francs en 1995, sera affectée exclusivement à la remise en état des sites dits « orphelins ».

L'ADEME peut en effet se voir confier par l'État la maîtrise d'oeuvre pour la remise en état de ces sites, en cas de disparition ou d'insolvabilité du producteur ou du détenteur de déchets ; elle peut également être chargée de l'exécution des travaux ordonnés d'office par l'autorité de police dans l'hypothèse où des déchets sont abandonnés, déposés ou traités contrairement aux prescriptions de la loi (article 63).

Ces mesures devraient permettre de renforcer le programme de réhabilitation des sites pollués « orphelins » déjà engagé.

Alors qu'un inventaire recensant près de 700 sites pollués a été publié en décembre 1994, 13 sites ont été dépollués à ce jour et une trentaine de sites reconnus « orphelins » sont actuellement en cours de traitement.

3. Le renforcement du contrôle des installations classées

La loi du 2 février 1995 a enfin renforcé le contrôle des installations classées institué par la loi du 17 juillet 1976 relative aux installations classées.

Près de 650.000 installations relèvent de cette réglementation et 60.000 établissements sont soumis à autorisation.

Le contrôle est effectué par l'Inspection des installations classées, dont les effectifs sont faibles et qui concentre, de ce fait, ses investigations sur

les établissements présentant le plus de risques, notamment sur ceux qui relèvent de la directive « Seveso » (au nombre de 370 environ).

Afin de renforcer ce contrôle notoirement insuffisant, l'article 65 de la loi du 2 février 1995 a prévu la possibilité de soumettre à des contrôles périodiques certaines catégories d'installations classées, définies par décret en Conseil d'État, en fonction des risques qu'elles présentent. Les contrôles, destinés à s'assurer que les installations fonctionnent dans les conditions requises par la réglementation, seront effectués au frais de l'exploitant par des organismes agréés. Ce nouveau système en cours de mise au point s'inspire notamment de la réglementation existante en matière de contrôle technique des véhicules.

B. LE PROBLÈME PARTICULIER DE LA POLLUTION ATMOSPHÉRIQUE : UN PROJET DE LOI EN PRÉPARATION

L'actualité de l'année 1995 a mis en lumière l'acuité du problème de la pollution atmosphérique ; en effet, de nombreuses alertes à la pollution de l'air ont été déclenchées au cours des derniers mois à Paris et dans certaines grandes villes de province telles que Strasbourg ou Grenoble, suscitant certaines inquiétudes quant aux conséquences de cette pollution en termes de santé publique.

En particulier, s'agissant de l'agglomération parisienne, le seuil d'information n° 2 a été dépassé à plusieurs reprises cet été pour l'ozone, avec des taux supérieurs à 180 microgrammes par m³, alors que le seuil d'alerte n° 3 a été atteint le 10 octobre 1995 pour le dioxyde d'azote, avec un taux supérieur à 400 microgrammes par m³.

Le franchissement de ces seuils a entraîné la diffusion de messages d'information comprenant notamment des recommandations à l'intention des personnes sensibles (enfants, personnes âgées, asthmatiques...). En outre, la préfecture de police a, à plusieurs reprises, recommandé la limitation de l'utilisation des véhicules.

La surveillance de la qualité de l'air ainsi réalisée est effectuée par les associations de surveillance de la qualité de l'air agréées par le ministre de l'environnement dans le cadre du décret n° 74-415 du 13 mai 1974, modifié le 25 octobre 1991, relatif au contrôle des émissions polluantes dans l'atmosphère. Ce décret reprend notamment les normes européennes de qualité de l'air définies par quatre directives concernant la présence dans

l'atmosphère des polluants suivants : dioxyde de soufre, poussières, plomb, dioxyde d'azote, ozone.

Il existe actuellement 31 associations agréées, dont deux ont été créées en 1995 (Airaq en Aquitaine et Atmosf'air à Chalon-sur-Saône), qui bénéficient de financements provenant de la taxe parafiscale sur la pollution atmosphérique.

Une trentaine d'agglomérations bénéficient donc du dispositif national de surveillance qui comprend environ 150 personnes et gère un parc de plus de 1.000 analyseurs automatiques mesurant la présence des différents polluants. Le coût de cette surveillance s'est élevé à 85,8 millions de francs en 1994.

Mme Corinne Lepage, ministre de l'environnement, a fait savoir, peu après sa prise de fonctions, que la qualité de l'air constituait l'une de ses préoccupations prioritaires et elle a annoncé son intention de préparer un projet de loi tendant à réviser la loi sur l'air datant de 1961. A cette fin, elle a mis en place, au mois de juillet dernier, un groupe de travail réunissant des parlementaires, des élus locaux et des représentants des associations professionnelles intéressées, dont les conclusions seront rendues publiques.

Selon les déclarations du ministre devant la commission, le projet de loi aura deux objectifs principaux, le premier étant d'améliorer la prévention et le second de gérer au mieux les « pics de pollution ».

Dans le cadre du premier objectif, il pourrait comprendre des dispositions tendant à améliorer l'information du public sur la qualité de l'air, notamment grâce à l'extension des réseaux de surveillance de la qualité de l'air, afin de parvenir en cinq ans à la couverture de l'ensemble des agglomérations de plus de 100.000 habitants.

Il pourrait également prévoir la mise en place de plans de qualité de l'air au niveau régional, ainsi que la prise en compte du problème de la pollution atmosphérique dans les documents d'urbanisme.

Dans le cadre du second objectif, à savoir la gestion des situations de crise, des mesures pourraient être prévues afin de restreindre la circulation aux véhicules les moins polluants, cette réglementation relevant de l'Etat pour ce qui concerne les routes nationales et les voies radiales et des collectivités locales pour ce qui concerne la circulation en ville.

Mme Corinne Lepage, ministre de l'environnement, a en particulier jugé souhaitable de responsabiliser les automobilistes, par exemple en leur attribuant une « vignette verte » lorsque leurs véhicules répondent à certaines

« propres ».

Certaines des dispositions du projet de loi pourraient s'inspirer des propositions présentées par notre collègue Philippe Richert, sénateur du Bas-Rhin, dans le cadre d'un rapport sur la qualité de l'air et les réseaux de surveillance remis au Premier Ministre en mai dernier.

*

* *

Suivant les conclusions de son rapporteur, la Commission des Affaires économiques et du Plan a donné un avis favorable à l'adoption des crédits du budget de l'environnement inscrits au projet de la loi de finances pour 1996.

EXAMEN PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Lors de l'examen du budget du ministère de l'environnement, au cours de la séance du vendredi 10 novembre 1995, l'Assemblée nationale a adopté, à l'initiative de M. Jean-Pierre Thomas, un amendement tendant à une réduction à hauteur de 2 millions de francs des crédits de paiement et à hauteur de 5,5 millions de francs des autorisations de programme (les amendements initialement adoptés par la Commission des Finances, qui tendaient à une réduction plus importante des crédits du ministère, ayant été retirés au profit de l'amendement de M. Jean-Pierre Thomas).

Ces réductions de crédits, qui concernaient les seules subventions d'investissement (Titre VI) se répartissaient comme suit :

- 0,5 million de francs en crédits de paiement et 1,5 million de francs en autorisations de programme sur les actions de gestion des eaux et des milieux aquatiques, et plus spécialement les opérations d'assainissement ;

- 0,5 million de francs en crédits de paiement et 1,5 million de francs en autorisations de programme sur les subventions d'investissement à l'ADEME ;

- 0,5 million de francs en crédits de paiement et 1,5 million de francs en autorisations de programme sur les actions de protection de la nature, et particulièrement les actions de gestion de l'espace et d'évaluation environnementales (crédits d'études et de colloques) ;

- 0,5 million de francs en crédits de paiement et 1,5 million de francs en autorisations de programme sur les dépenses du Fonds de la recherche scientifique et technologique.

Les crédits inscrits au budget du ministère de l'environnement ont cependant été à nouveau modifiés à l'issue de la seconde délibération, intervenue le mercredi 15 novembre 1995.

En effet, trois amendements ont alors affecté les crédits du ministère de l'environnement :

- le premier a majoré de 0,5 million de francs les crédits d'intervention inscrits au Titre IV, et plus précisément au chapitre 44-10 article 20 (Protection de la nature et des paysages) ;

- le deuxième a abondé, à hauteur de 0,5 million de francs en crédits de paiement et en autorisations de programme, le chapitre 57.50 du Titre V, article 20 (Etudes concernant la protection de la nature) ;

- enfin, le troisième a majoré de 4,485 millions de francs en crédits de paiement et en autorisations de programme les subventions d'investissement inscrites au chapitre 67-20 du Titre VI, ces majorations étant réparties entre les articles 30 (Gestion des eaux et des milieux aquatiques), 60 (Protection de la nature), 92 (Pollutions, nuisances urbaines et éco-produits) et 97 (Prévention des risques technologiques et naturels majeurs).

Au total, le solde des modifications apportées par l'Assemblée nationale est donc légèrement positif en termes de crédits de paiement (+ 3,485 millions de francs) et à peine négatif en termes d'autorisations de programme (- 0,515 millions de francs) ce qui apparaît donc tout à fait satisfaisant eu égard au contexte général de recherche systématique d'économies budgétaires.

EXAMEN EN COMMISSION

Au cours de sa réunion du mardi 14 novembre 1995, la commission a procédé à l'examen du rapport pour avis sur le budget de l'environnement pour 1996.

M. Bernard Hugo, rapporteur pour avis, a tout d'abord indiqué que le budget du ministère de l'environnement n'avait pu bénéficier, cette année, de la priorité dont il avait fait l'objet les années précédentes, compte tenu de l'effort général de réduction des dépenses publiques, mais qu'il devrait néanmoins permettre la poursuite des principales actions prioritaires déjà entreprises.

Il a précisé que ce budget atteignait 1.751 millions de francs en moyens de paiement, soit une quasi stabilité par rapport au budget voté pour 1995 (- 0,3 %).

Il a, toutefois, constaté que l'Assemblée nationale avait adopté un amendement réduisant de 2 millions de francs ces crédits, mais que cette réduction portait sur des chapitres non prioritaires.

Le rapporteur pour avis a ensuite rappelé l'importance de la dépense publique pour l'environnement, évaluée à 83 milliards de francs pour 1995, le budget du ministère de l'environnement ne représentant donc qu'une part minime des ressources publiques consacrées à la politique de l'environnement.

Il a, à cet égard, souligné la montée en puissance progressive des différentes taxes parafiscales instituées en application du principe du « pollueur-payeur ».

Le rapporteur pour avis a, en effet, constaté que l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME) disposerait en 1996 de plus de 900 millions de francs de ressources au titre du produit de ces différentes taxes, notamment en raison de l'augmentation du taux de la taxe de stockage des déchets ménagers et de la création d'une nouvelle taxe sur les déchets industriels spéciaux, destinée à la réhabilitation des sites pollués dits « orphelins ». Il a déclaré que cette situation avait permis de diminuer sensiblement le montant des subventions budgétaires affectées à l'ADEME, ainsi que l'avait précisé le ministre au cours de son audition.

M. Bernard Hugo, rapporteur pour avis, a ajouté que les nouvelles taxes instituées par la loi du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement, -à savoir la taxe de passage due par les utilisateurs de véhicules, qui empruntent un ouvrage d'art reliant une île maritime au continent et la taxe perçue sur les passagers embarqués à destination de certains espaces naturels protégés-, seraient mises en place prochainement.

Il a, par ailleurs, noté que la politique de déconcentration du ministère serait poursuivie en 1996, grâce à un certain nombre de transformations d'emplois au profit des directions régionales et qu'un effort particulier serait effectué au profit du renforcement des moyens des différents organismes de recherche existant dans le domaine de l'environnement.

M. Bernard Hugo, rapporteur pour avis, a cependant souligné que la prévention des risques naturels resterait en 1996, comme en 1995, la principale priorité du budget de l'environnement.

Il a rappelé les conséquences dramatiques des inondations survenues au cours des trois dernières années et a souligné la nécessité de développer la politique de prévention.

Le rapporteur pour avis a, alors, évoqué la procédure d'expropriation mise en place par la loi du 2 février 1995 pour assurer la sécurité des populations menacées par certains risques naturels majeurs. Il a constaté qu'en dépit de l'urgence invoquée par le Gouvernement au cours des débats parlementaires, aucune procédure n'avait été effectivement engagée à ce jour, des études ayant cependant été réalisées en vue de mettre en oeuvre ce dispositif sur le site de la Séchilienne dans l'Isère.

M. Bernard Hugo, rapporteur pour avis, a ensuite abordé le problème de la cartographie des risques. Il a rappelé que les moyens prévus à cet effet avaient été fortement accrus et que la loi du 2 février 1995 avait substitué aux différents documents existants un document unique : le plan de prévention des risques naturels prévisibles (PPR), faisant appel à une procédure d'élaboration simplifiée, à l'efficacité renforcée.

Il a, cependant, constaté qu'en 1995 aucun PPR n'avait pu être approuvé dans l'attente de la sortie du décret d'application, et il a noté avec satisfaction que le ministre avait annoncé que 200 PPR pourraient être mis en place en 1996.

Puis, le rapporteur pour avis a indiqué que les crédits prévus pour la politique de l'eau en 1996 seraient essentiellement et prioritairement consacrés à la poursuite de l'exécution des plans décennaux « prévention des risques naturels » et « Loire grandeur nature » dont il a rappelé le contenu. A propos de la modernisation des systèmes d'annonce des crues, il a notamment souligné les difficultés particulières de la prévision des crues des rivières méditerranéennes.

Il a, par ailleurs, évoqué les importants moyens financiers des agences de l'eau.

S'agissant de la protection de la nature, autre priorité du budget de l'environnement pour 1996, M. Bernard Hugo, rapporteur pour avis, a insisté sur les moyens prévus pour la création d'un nouveau parc national en Guyane, précisant que la protection de la forêt guyanaise constituait une priorité résultant des engagements pris par la France à la Conférence de Rio de 1992 sur la diversité biologique.

Il a également évoqué les différents projets de création de parcs nationaux marins.

Le rapporteur pour avis a en outre fait part à la commission des mesures prévues en faveur du Conservatoire du littoral, qui bénéficiera désormais de l'extension de la procédure de dation en paiement. Au sujet de l'action du Conservatoire, il a déclaré qu'elle avait permis de protéger plus de 8 % des côtes de France, mais que la Cour des comptes avait émis, dans son dernier rapport annuel, certaines réserves quant à la cohérence de la politique d'acquisition, la mise en valeur des terrains acquis et la rigueur de la gestion financière.

M. Bernard Hugo, rapporteur pour avis, a enfin abordé le problème de la pollution atmosphérique dont il a souligné l'acuité. Il a, à cet égard, rappelé que le ministre de l'environnement préparait actuellement un projet de loi sur la qualité de l'air qui devrait être prochainement soumis au Sénat.

En conclusion, il a proposé à la commission de donner un avis favorable à l'adoption des crédits inscrits au budget du ministère de l'environnement pour 1996, qu'il a qualifié de budget de continuité et considéré comme satisfaisant dans le contexte actuel de restriction budgétaire.

A l'issue de cet exposé, M. Charles Ginésy a évoqué le problème posé par la présence de loups dans le parc national du Mercantour. Il a en effet rappelé les difficultés causées par l'acclimatation du loup et s'est interrogé sur la compatibilité de la présence des loups avec le maintien de l'élevage ovin.

Sur ce sujet, M. Gérard Larcher a souligné la nécessité de réguler, le cas échéant, la population des loups, précisant qu'il existait des dispositions européennes permettant de réguler les populations protégées, lorsque celles-ci deviennent surabondantes.

M. Charles Ginésy a alors estimé que la spécificité des problèmes posés par la présence du loup mériterait d'être étudiée.

M. Francis Grignon a interrogé le rapporteur pour avis sur les opérations de réhabilitation des sites pollués « orphelins » en cours, notamment dans le Bas-Rhin, sur la répartition géographique des terrains acquis par le Conservatoire du littoral et sur la perspective d'une limitation de la circulation automobile dans les villes, afin de réduire la pollution atmosphérique.

M. Marcel Bony a souligné l'importance du rôle joué par les parcs naturels régionaux, qui, tout en préservant l'environnement, permettent de maintenir les activités économiques. Il a donc souhaité que les aides aux parcs régionaux puissent être accrues et que l'implantation des parcs nationaux soit en revanche limitée.

M. Jean Peyrafitte est, pour sa part, intervenu sur le problème de la protection des ours et sur la difficulté de poursuivre cette politique dans les Pyrénées, la frontière avec l'Espagne, qui ne pratique pas la même politique, n'empêchant pas les migrations d'un pays à l'autre.

En réponse aux différents intervenants, M. Bernard Hugo, rapporteur pour avis, a indiqué qu'il interrogerait le ministre sur les difficultés liées à la protection des loups et des ours. Il a précisé à l'attention de M. Francis Grignon qu'il ne disposait pas d'une liste précise des sites pollués orphelins en cours de traitement, mais lui a en revanche fait part de la répartition des acquisitions du conservatoire du littoral entre les différentes régions concernées.

S'agissant de la pollution atmosphérique, il a estimé que sans aller jusqu'à limiter la circulation automobile dans les villes, des mesures d'amélioration technique pouvaient être envisagées pour la limiter.

Il a, par ailleurs, souligné les avantages des parcs naturels régionaux, tout en constatant qu'aucun projet de création de nouveau parc naturel régional n'était prévu dans le cadre du budget pour 1996.

Enfin, M. Jacques de Menou a abordé le problème de la pollution agricole et de la mise aux normes des bâtiments d'élevage. Il a relevé que, dans ce domaine, le financement d'une politique de protection de l'environnement était assuré par le budget du ministère de l'agriculture.

M. Francis Grignon a, alors, constaté que le financement des stations d'épuration n'était pas non plus financé par le ministère de l'environnement.

La commission a ensuite donné un **avis favorable aux crédits inscrits au titre de l'environnement dans le projet de loi de finances pour 1996.**

AUDITION DE MME CORINNE LEPAGE, MINISTRE DE L'ENVIRONNEMENT

Préalablement à l'examen des crédits, la commission a procédé à l'audition de Mme Corinne Lepage, ministre de l'environnement, sur le projet de loi de finances pour 1996, le 14 novembre 1995.

Mme Corinne Lepage, ministre de l'environnement, a tout d'abord qualifié le budget de l'environnement pour 1996 de « civique », en ce qu'il participait à l'effort collectif de réduction des déficits.

Elle a indiqué que le projet de budget de son ministère s'établissait à 1.842 millions de francs en moyens d'engagement et 1.751 millions de francs en moyens de paiement, en progression respective de 0,5 et 0,8 % par rapport à la loi de finances rectificative du printemps 1995.

Elle a toutefois précisé que l'Assemblée nationale avait adopté un amendement tendant à réduire au total de deux millions de francs ces crédits, en ce qui concerne les seules subventions d'investissement. Elle a expliqué qu'elle avait accepté cette diminution modeste, compte tenu de la nécessité de parvenir aux deux milliards de francs d'économies demandées par l'Assemblée nationale.

Le ministre a ensuite présenté les quatre grandes priorités retenues pour l'action de son ministère en 1996.

Elle a, tout d'abord, détaillé les actions relevant de la première de ces priorités, consistant à poursuivre la mise en oeuvre des programmes décennaux qui tendent à améliorer la prévention des risques et notamment des inondations.

S'agissant du plan décennal de prévention des risques majeurs, elle a expliqué que ce plan prévoyait l'amélioration de la cartographie des risques à travers un dispositif juridique modernisé et simplifié : le plan de prévention des risques naturels (PPR), appelé à se substituer aux nombreux documents existants.

Le ministre a indiqué que l'ensemble des PPR devraient être établis dans un délai de cinq ans et a souligné l'importance qu'elle attachait au développement de l'effort de prévention. Elle a en effet constaté que, pendant de nombreuses années, on avait laissé se développer l'urbanisation dans des zones à risque et que cette situation conduisait aujourd'hui à dégager des moyens financiers importants pour effectuer des travaux de protection.

Mme Corinne Lepage, ministre de l'environnement, a ensuite noté que l'exécution du plan de restauration et d'entretien des cours d'eau, qui prévoit 10,2 milliards de francs de travaux sur 10 ans, financés à 40 % par l'Etat, serait poursuivie en 1996, ainsi que l'amélioration des systèmes d'annonce des crues, notamment grâce à la construction de nouveaux radars météorologiques.

Elle a, par ailleurs, rappelé que la loi du 2 février 1995 avait institué un mécanisme d'expropriation pour assurer la sécurité des populations menacées par certains risques majeurs et que le décret d'application de cette disposition venait d'être publié.

S'agissant du plan « Loire grandeur nature », le ministre a indiqué que ce plan avait connu un début d'exécution en 1994 et s'était intensifié en 1995, le montant total des travaux prévus s'élevant à 1,8 milliard de francs, dont 700 millions à la charge de l'Etat. Elle a précisé que la mesure la plus spectaculaire prise dans le cadre de ce plan en 1995 avait consisté dans le déménagement de trois entreprises dont les installations empiétaient sur le lit de la Loire à Brives-Charensac.

Le ministre a, enfin, relevé que 65 millions de francs de dépenses ordinaires et 263 millions de francs d'autorisations de programme étaient inscrits dans le projet de budget pour assurer la poursuite de la mise en oeuvre de ces deux plans décennaux.

Abordant ensuite la deuxième priorité d'action du ministère, à savoir l'amélioration des connaissances scientifiques et des outils de gestion, Mme Corinne Lepage, ministre de l'environnement, a souligné que les moyens consacrés à la recherche étaient en progression sensible dans le projet de budget pour 1996 et que cet effort permettrait de développer un certain nombre de programmes de recherche incitatifs portant notamment sur la qualité de l'air urbain, ainsi que de consolider les moyens accordés à l'Institut français de l'environnement (IFEN) pour développer les statistiques dans le domaine de l'environnement.

Le ministre a ensuite présenté la troisième priorité d'action retenue pour 1996, qui concerne la protection de la nature. Elle a précisé qu'un nouveau parc national serait créé l'année prochaine en Guyane et elle a considéré qu'il s'agissait là d'une innovation importante dans la mesure où aucun parc national n'avait été créé depuis 1989 et où une occasion était ainsi donnée à la France, seul pays développé disposant d'une forêt tropicale, de montrer ce qu'elle savait faire en matière de protection de l'environnement.

Elle a également noté la mise en oeuvre d'un programme d'action en faveur de la « biodiversité » grâce à la création au sein du Muséum national d'histoire naturelle d'un Institut d'écologie et de gestion de la biodiversité, en liaison avec le « centre thématique nature ».

Le ministre a, à cet égard, souligné que la France avait la chance de posséder un patrimoine végétal et animal remarquable et que le programme d'action en faveur de la biodiversité constituait un enjeu mal connu mais important, correspondant à un engagement international et dont les répercussions économiques étaient potentiellement importantes.

Elle a par ailleurs indiqué que le Conservatoire du littoral bénéficierait désormais de l'extension de la procédure de dation en paiement, ainsi que de la création d'un emploi supplémentaire.

Enfin, Mme Corinne Lepage, ministre de l'environnement, a déclaré que la quatrième priorité de son ministère serait fondée sur un effort de participation à la réforme de l'Etat, grâce à une amélioration qualitative et quantitative des moyens des structures régionales, directions régionales de l'environnement (DIREN) et directions régionales de l'industrie de la recherche et de l'environnement (DRIRE), et au développement des procédures d'information des citoyens sur les risques et de concertation avec les acteurs locaux, notamment dans le cadre des commissions locales d'information et de surveillance des risques, ainsi que des associations.

En conclusion, le ministre a souligné que ce projet de budget traduisait de la part de son ministère un effort de rationalisation et une meilleure adaptation des moyens aux missions prioritaires qui lui étaient confiées. Elle a donc estimé que, tout en participant à la volonté du Gouvernement de réduire les déficits publics, la stagnation des moyens du ministère de l'environnement lui permettrait cependant d'avoir une action ciblée sur des priorités fortes.

M. Bernard Hugo, rapporteur pour avis, a demandé au ministre d'exposer les raisons de la diminution des crédits budgétaires consacrés à l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME).

Convenant de ce que la réduction des crédits de l'ADEME constituait une forme de débudgétisation, le ministre a rappelé que l'augmentation du produit des taxes perçues par l'ADEME compensait la diminution de l'aide de l'Etat. Il a estimé que cet accroissement du produit des taxes résultait de la mise en oeuvre du principe « pollueur-payeur ». Il a, en outre, ajouté que le budget total de l'environnement ne se limitait pas aux crédits de son département et qu'il souhaitait un véritable « budget civil » de l'environnement.

A la question de M. Bernard Hugo, rapporteur pour avis, sur l'application de la loi du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement, le ministre a répondu que 5 décrets avaient d'ores et déjà été publiés au journal officiel à savoir :

- le décret n° 95-635 du 6 mai 1995 relatif aux rapports annuels sur le prix et la qualité des services publics de l'eau potable et de l'assainissement (JO du 7 mai 1995) ;

- le décret n° 95-636 du 6 mai 1995 relatif aux groupements d'intérêt public constitués pour exercer des activités dans le domaine de la protection de la nature (JO du 7 mai 1995) ;

- le décret n° 95-1027 du 18 septembre 1995 relatif à la taxe sur le traitement et le stockage des déchets (JO du 18 septembre 1995) ;

- le décret n° 95-1089 du 5 octobre 1995 relatif aux plans de prévention des risques naturels prévisibles (JO du 11 octobre 1995) ;

- le décret n° 95-1115 du 17 octobre 1995 relatif à l'expropriation des biens exposés à certains risques naturels majeurs menaçant gravement des vies humaines (JO du 19 octobre 1995).

Le ministre a ajouté que quatre décrets étaient en cours de signature :

- un décret relatif à la prévention du risque sismique, dont la publication était prévue pour novembre 1995 ;

- un décret relatif à la taxe sur les passagers maritimes embarqués à destination d'espaces naturels protégés, dont la publication était également prévue pour novembre 1995 ;

- un décret relatif au droit départemental de passage institué sur les ouvrages d'art reliant le continent à certaines îles maritimes, dont la publication était prévue pour novembre-décembre 1995 ;

- un décret modifiant certaines dispositions du livre II du code rural, relatif à l'extension aux Français résidant à l'étranger des dispositions relatives à la licence de chasse applicables aux étrangers non résidents.

Enfin le ministre a indiqué que quatre décrets avaient été transmis au Conseil d'Etat pour avis à savoir :

- un décret relatif aux modalités d'attribution de l'aide aux conseils généraux et au fonctionnement du comité consultatif de la gestion des déchets ménagers et du comité de gestion de la taxe sur les déchets industriels spéciaux (DIS) ;

- un décret relatif à l'agrément des associations de protection de l'environnement, dont l'examen par le Conseil d'Etat devrait avoir lieu en novembre ;

- un décret relatif aux actions de représentation conjointe des associations agréées de protection de l'environnement, qui devrait également être examiné par le Conseil d'Etat en novembre ;

- un décret relatif à la consultation du public et des associations en amont des grandes décisions d'aménagement (TGV, autoroutes...), dont la publication était prévue pour décembre 1995.

Puis, le ministre a évoqué les vingt-deux projets de décrets en cours d'élaboration.

Parmi ceux-ci, il a mentionné un décret relatif à l'affichage et à la publicité, complétant le décret n° 80-923 du 21 novembre 1980 portant règlement de la publicité et du décret n° 82-211 du 24 février 1982 portant règlement national des enseignes et fixant certaines dispositions relatives aux préenseignes a été soumis à l'arbitrage.

Trois décrets étaient en cours de négociation avec les ministères et les acteurs concernés, ainsi que :

- un décret relatif à l'établissement des listes d'aptitude aux fonctions de commissaires enquêteurs, prévues à l'article 2 de la loi n° 83-630 modifiée du 12 juillet 1983 ;

- un décret relatif aux plans régionaux d'élimination des déchets industriels spéciaux (article 60-II) ;

- un décret relatif aux plans départementaux ou interdépartementaux des déchets ménagers ou assimilés.

Le ministre a, en outre, rappelé que ses services travaillaient au code de l'environnement, dont le projet, soumis au Conseil d'Etat, serait présenté au Parlement à la fin 1995 ou au début 1996.

M. Bernard Hugo a alors interrogé le ministre sur l'état d'avancement des plans de prévention contre les risques (PPR).

Sur ce point, Mme Corinne Lepage, ministre de l'environnement, a indiqué qu'elle s'était rendue à la Séchilienne où un éboulement menaçait environ 400 familles et pourrait entraîner les dommages à la zone industrielle de Grenoble et qu'elle avait demandé que l'on mette au point un mécanisme de surveillance de la zone. Elle a ajouté, en ce qui concerne les PPR, que l'administration prévoyait d'approuver environ 200 plans en 1996, et qu'elle souhaitait que le Parlement lui accorde des moyens suffisants pour mener à bien cette tâche.

Répondant à M. Bernard Hugo qui l'interrogeait sur les mesures prises à la suite des observations de la Cour des comptes sur le fonctionnement du conservatoire du littoral, le ministre a répondu qu'il était très attentif d'une part à ce que les opérations conduites par le conservatoire concernent des unités fonctionnelles (dunes, estuaires) et d'autre part à ce que les plans de gestion et de mise en valeur soient utilisés par le conservatoire. Il a remarqué en outre que le conservatoire, s'il restait perfectible, avait effectué un bon travail et a rappelé que la Cour des comptes avait mis en lumière le manque de moyens qui lui étaient dévolus.

Sur ce point précis, le ministre a ajouté que les moyens du conservatoire avaient été réduits lors du dernier collectif, afin de préserver les crédits consacrés à la prévention des risques. Il a indiqué qu'il ne considérait pas comme souhaitable de voir la protection de l'environnement durablement sacrifiée à la prévention des risques.

A une question de M. Bernard Hugo relative à la préparation du projet de loi sur l'air, Mme Corinne Lepage, ministre de l'environnement, a répondu qu'elle avait créé en juin 1995 un groupe de travail, réunissant des parlementaires, des maires, des associations professionnelles, et qu'elle entendait rendre publiques les conclusions du groupe de travail. Quant au projet de loi, elle a déclaré qu'il devait être présenté au Premier ministre dans une semaine environ, mais qu'une concertation interministérielle avait eu lieu en amont.

Le ministre a ensuite précisé que le projet de loi aurait deux objectifs principaux. Le premier objectif serait d'améliorer la prévention et le second de gérer au mieux les « pics de pollution ».

Elle a jugé qu'il serait par conséquent nécessaire d'améliorer l'information du public sur la qualité de l'air conformément au texte de la directive cadre sur la qualité de l'air adoptée cet été par le Conseil de l'Union européenne sous la présidence française, notamment par un maillage du territoire national en instruments de mesures. Elle a estimé qu'il faudrait en outre associer les élus locaux, notamment en faisant prendre en compte dans les documents d'urbanisme les problèmes de circulation et de stationnement. La gestion des situations de crise ne pouvant s'improviser, elle devrait faire l'objet de plans spécifiques aux termes desquels l'Etat demeurerait compétent en ce qui concerne les routes nationales et les voies radiales, tandis que les collectivités locales assureraient la réglementation de la circulation en ville.

En ce qui concerne les restrictions de la circulation, le ministre a fait valoir qu'il serait utile de responsabiliser les automobilistes, par exemple en leur attribuant une « vignette verte » lorsque leurs véhicules répondaient aux normes prescrites. Elle a jugé qu'il n'était, pour l'instant, pas possible de n'attribuer cette vignette qu'aux voitures dotées de pots catalytiques, compte tenu du fait que ces véhicules ne représentaient que 18 % du parc automobile.

Le coût total des mesures prévues par le projet de loi, a indiqué le ministre, pourrait être d'environ 600 à 800 millions de francs sur cinq ans en ce qui concerne la surveillance. Quant au coût de l'amélioration des transports publics et des infrastructures, il serait sans doute beaucoup plus lourd.

Le ministre a conclu son propos relatif au projet de loi sur l'air en ajoutant qu'il était dès à présent nécessaire d'inverser la tendance à la dégradation de la qualité de l'air.

Interrogé par M. Bernard Hugo sur le rôle de son département ministériel dans la préparation du projet de loi sur l'espace rural, le ministre a indiqué que, jusqu'à présent, ce texte relevait des services du ministre chargé du développement rural, tout en souhaitant qu'à l'avenir son ministère soit associé à sa préparation.

Répondant à M. Philippe François qui l'interrogeait sur la question du développement des biocarburants, partiellement traité par l'article 84 de la loi du 2 février dernier, le ministre a précisé que la préparation du décret d'application prévu par ce texte relevait du ministère de l'industrie, puis a précisé qu'une opération pilote avait été lancée à Dunkerque. Le ministre s'est, en outre, déclaré favorable au développement de l'utilisation des carburants oxygénés, et a admis que la loi sur l'air pourrait favoriser ce développement.

M. Philippe François a alors fait remarquer que les Etats-Unis étaient parvenus, malgré des résistances nombreuses, à encourager les carburants propres et que la France pourrait prendre exemple sur l'expérience des Etats étrangers.

M. Philippe François a alors fait remarquer que les Etats-Unis étaient parvenus, malgré des résistances nombreuses, à encourager les carburants propres et que la France pourrait prendre exemple sur l'expérience des Etats étrangers.

Après avoir observé que certains raffineurs estimaient que ce projet n'apporterait rien, le ministre a souhaité que les industriels du secteur de l'automobile poursuivent leurs recherches en la matière, notamment en ce qui concerne la voiture « bimode » qui disposerait d'un moteur électrique et d'un moteur à combustion.

A une question de M. Jacques de Menou sur les problèmes posés par la mise aux normes des bâtiments d'élevage, le ministre a répondu que les crédits consacrés aux mesures agro-environnementales, -soit 140 millions de francs-, relevaient du ministère de l'agriculture, tout en observant que l'ADEME pouvait aider des opérations d'épuration du lisier des volailles.

M. Jacques de Menou a par ailleurs regretté que des financements consacrés à des prototypes d'habitation adaptés au bruit, qui perçoivent à ce titre une aide du ministère de l'environnement, ne soient pas éligibles à la procédure des prêts locatifs aidés (PLA).

M. Gérard César a, alors, attiré l'attention du ministre sur l'utilité qui résulterait de l'accélération des procédures de concertation relatives aux grands ouvrages d'art, en général et à l'autoroute Bordeaux, Clermond-Ferrand « A89 » en particulier.

Mme Corinne Lepage, ministre de l'environnement, lui a répondu qu'elle souhaitait que ses services soient informés en amont du déroulement de ces procédures de concertation.

Répondant à une autre question de M. Gérard César, relative aux plans d'exposition aux risques d'inondations (PER), elle a estimé qu'il serait nécessaire d'assurer l'homogénéité de ces plans à l'échelon des vallées.

M. Gérard César a, enfin, évoqué le problème posé par le rejet des effluents viticoles. Il a indiqué qu'il considérait que la signature de conventions entre les agences de bassins et les professionnels constituait une amorce de solution, mais qu'il était nécessaire, de surcroît, que l'administration publie les textes d'application relatif à cette question.