

—
S E N A T

PREMIERE SESSION ORDINAIRE DE 1984-1985

Annexe au procès-verbal de la séance du 19 novembre 1984

A V I S

PRÉSENTÉ

au nom de la Commission des Affaires économiques et du Plan (1), sur le projet de loi de finances pour 1985, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

TOME XVII

ENVIRONNEMENT

Par M. Richard **POUILLE**,

Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : MM. Michel Chauty, président ; Jean Colin, Richard Pouille, Bernard Legrand, Pierre Noé, vice-présidents ; Francisque Collomb, Marcel Daunay, André Rouvière, Louis Minetti, secrétaires ; MM. François Abadie, Bernard Barbier, Jean-Luc Bécart, Charles Beaupetit, Georges Berchet, Marcel Bony, Jean-Marie Bouloux, Amédée Bouquerel, Jean Boyer, Jacques Braconnier, Raymond Brun, Jean-Paul Chambriard, William Chervy, Auguste Chupin, Marcel Costes, Roland Courteau, Lucien Delmas, Bernard Desbrière, Gérard Ehlers, Henri Elby, Jean Faure, Philippe François, Alfred Gérin, Roland Grimaldi, Paul Guillaumot, Rémi Herment, Jean Huchon, Bernard-Charles Hugo (Ardèche), Bernard-Michel Hugo (Yvelines), Maurice Janetti, Pierre Jeambrun, Pierre Lacour, Robert Lavcournet, Bernard Laurent, France Lechenault, Yves Le Cozannet, Charles-Edmond Lenglet, Maurice Lombard, Marcel Lucotte, Paul Malassagne, Guy Malé, René Martin, Paul Masson, Serge Mathieu, Louis Mercier, Mme Monique Midy, MM. Georges Mouly, Jacques Moutet, Lucien Neuwirth, Henri Olivier, Daniel Percheron, Jean Peyrafitte, Alain Pluchet, Claude Prouvoeur, Jean Pucch, Albert Ramassamy, Jean-Marie Rausch, René Regnault, Michel Rigou, Roger Rinchet, Josselin de Rohan, Jules Roujon, Michel Sordel, Michel Souplet, Fernand Tardy, René Travers, Jacques Valade, Frédéric Wirth, Charles Zwicker.

Voir les numéros :

Assemblée Nationale (7^e législ.) : 2347 et annexes, 2365 (annexe n° 19), 2370 (tome VIII), et in-8° 663.
Sénat : 66 et 67 (annexe n° 14) (1984-1985).

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	3
I. PRESENTATION D'ENSEMBLE :	
DES EFFORTS COMPROMIS PAR UNE RIGUEUR BUDGETAIRE ACCRUE	7
<i>A. DES CREDITS EN NETTE REGRESSION</i>	<i>7</i>
<i>B. DES ELEMENTS NEANMOINS POSITIFS</i>	<i>13</i>
II. DOSSIERS D'ACTUALITE	17
<i>A. LES PLUIES ACIDES ET LA TENEBR EN PLUMBER DES ESSENCES</i>	<i>17</i>
<i>B. LES SUITES DE L'AFFAIRE DES FUTS DE DIOXINE DE SEVESO ET DU NAUFRAGE DU MONT-LOUIS</i>	<i>20</i>
<i>C. LES PARCS NATURELS REGIONAUX</i>	<i>22</i>
<i>D. LES TRAVAUX D'UTILITE COLLECTIVE</i>	<i>22</i>

Mesdames, Messieurs,

Comme beaucoup d'autres, ce projet de budget de l'environnement pour 1985 fait les frais de la rigueur budgétaire. Sans doute n'est-il pas le seul à s'inscrire –pour reprendre la savoureuse terminologie des documents officiels– « dans le cadre général d'une plus grande maîtrise de la dépense publique et d'une réduction des prélèvements obligatoires », mais il est à l'évidence, eu égard aux besoins, particulièrement touché par les restrictions de crédits. S'il est un test sûr pour révéler les véritables priorités de l'action gouvernementale, c'est bien l'épreuve de vérité budgétaire et ce n'est pas l'élévation du membre du Gouvernement compétent au rang de ministre de plein exercice, décision qui si elle rend hommage aux efforts déployés par Madame Huguette BOUCHARDEAU ne peut faire illusion : l'évolution des dotations budgétaires pour 1985 témoigne très clairement de ce que la défense de l'environnement ne fait pas partie des objectifs prioritaires du Gouvernement.

D'un montant global de 809 millions de francs, le projet de budget pour 1985 nous est présenté comme en croissance de 1,8 % par rapport à 1984.

En réalité, cette faible augmentation en valeur nominale ne suffira même pas à compenser la hausse des prix officiellement prévue par le Gouvernement dans ses perspectives économiques pour 1985, soit 5,2 % en moyenne. Mais il y a pis. L'examen des crédits par grandes catégories de dépenses laisse entrevoir des évolutions encore plus inquiétantes : tandis que les dépenses ordinaires s'accroîtraient de 5,5 %, soit apparemment un peu plus que la croissance moyenne des dépenses de fonctionnement du budget –+ 4,5 % –, les crédits de paiement régressent de 0,8 % et les autorisations de programme diminuent de – 22,8 %. Certes, il faudrait tenir compte des effets de la débudgétisation et, en particulier, du transfert aux agences financières de bassin de la charge des nouveaux engagements relatifs à la construction d'ouvrage de protection des eaux en métropole, mais le résultat resterait globalement négatif en ce qui concerne les autorisations de programme qui seraient toujours en diminution sensible de 9,3 %.

En revanche, le recul serait plus accentué au niveau des dépenses ordinaires s'il l'on pouvait tenir compte de certains transferts de compétences ministérielles et, en particulier, de la poursuite du rattachement à l'administration de l'environnement des services des installations classées : ainsi la prise en considération des 100 emplois

transférés, correspondant à 10 millions de francs de crédits, aboutit à diviser par deux environ la croissance des dotations ordinaires qui, en l'absence de cette opération, s'établirait à seulement 2,3 % contre 5,3 % dans la présentation officielle.

Cette remarque nous conduit cependant à mettre l'accent sur un des aspects positifs de la politique actuelle qui consiste à rassembler autour du ministre chargé de l'environnement une série de services jusqu'à présent rattachés à d'autres ministères techniques.

Désormais, en application du décret n° 84-753 du 2 août 1984, le ministre de l'environnement continue d'assurer la protection des sites naturels, la qualité de l'environnement, la prévention, la réduction de la suppression des nuisances émanant notamment des installations classées. Il est toujours en outre chargé de favoriser les actions d'initiation, de formation et d'information des citoyens en matière d'environnement ainsi que de proposer les actions de nature à améliorer la qualité de la vie. Mais, en matière de gestion des eaux, il s'est vu non seulement confier les attributions définies par les décrets de novembre 1976 et juin 1979 mais encore lui ont été transférés les services chargés des ressources en eaux à la direction de l'aménagement du ministère de l'agriculture. Enfin, a été également rattaché au ministère de l'environnement la mission du paysage de la direction de l'urbanisme et des paysages du ministère de l'urbanisme, du logement et des transports.

Pourtant, force est de reconnaître que des efforts appréciables ont été accomplis. On peut douter cependant qu'ils puissent être poursuivis longtemps, alors même qu'ils sont, par le jeu d'arbitrages budgétaires interministériels défavorables, progressivement vidés de leur substance budgétaire.

Pour conclure cet avant-propos, votre rapporteur ne peut que rappeler certaines vérités d'évidence. On ne peut faire de la protection de l'environnement et de l'amélioration de la qualité de la vie une simple affaire de réglementation. Conserver le littoral, préserver la qualité des eaux ou créer des parcs naturels sont des affaires d'intérêt national qui requièrent des crédits de l'Etat.

On ne peut, en particulier, compter comme nous l'avons souligné dans le précédent rapport, sur un effort accru des collectivités locales si l'Etat ne leur donne pas les moyens de mener à bien les tâches qui leur incombent. Bref, on ne défend pas seulement l'environnement par décrets, même si certains problèmes particulièrement importants tels les pluies acides, le transport et le stockage des matières dangereuses ou la teneur en plomb des essences pour ne prendre que ces exemples d'actualité, relèvent en premier lieu d'une approche réglementaire.

Laissant à la commission des finances le soin de se livrer à un examen systématique des crédits, on a voulu se limiter ici à une brève présentation générale de l'action ministérielle faisant apparaître le contraste évident entre un bilan somme toute non négligeable et des perspectives budgétaires singulièrement sombres.

En revanche, il a semblé utile de saisir l'occasion de cette discussion budgétaire pour faire le point sur une série de questions d'actualité au sens large qui si elles ne comportent bien souvent que peu ou pas de traductions budgétaires, sont de par leurs enjeux mêmes d'une importance capitale pour nos régions voire pour le pays tout entier.

I. PRESENTATION D'ENSEMBLE :

DES EFFORTS COMPROMIS PAR UNE RIGUEUR BUDGETAIRE ACCRUE

Le rapporteur d'une Commission saisie pour avis est tout naturellement enclin à reconnaître qu'une présentation étroitement budgétaire ne donne qu'une vision partielle de l'action d'un ministère qui peut comporter sur d'autres plans, notamment administratif et réglementaire, des aspects positifs non négligeables. Cela dit, le décalage entre perspectives budgétaires et bilan global ne peut qu'être éphémère : le renforcement des réglementations, l'effort de coordination et de rationalisation administrative voire la mobilisation des bonnes volontés multiformes au profit de l'intérêt collectif ne saurait suppléer longtemps à une régression longue et durable des crédits.

A. DES CREDITS EN NETTE REGRESSION

Comme on l'a vu en introduction, le projet de budget de l'environnement pour 1985 s'élève à 809,4 millions de francs qui se décomposent en 358,7 millions de francs de dépenses ordinaires et 450,7 millions de francs de crédits de paiement. Dans la présentation gouvernementale, les progressions prévues pour 1985 sont respectivement de 5,3 % pour les dépenses ordinaires - 0,8 % pour les crédits de paiement et de 1,8 % pour l'ensemble du budget. Les autorisations de programme quant à elles n'atteignent plus que 448,4 millions de francs, soit une régression de 22,8 %.

Ces chiffres doivent être corrigés pour tenir compte de deux phénomènes qui en rendent l'interprétation plus délicate. Il s'agit, d'une part, d'un effort de débudgétisation qui résulte directement de la volonté gouvernementale de faire baisser -en apparence du moins- les prélèvements obligatoires, d'autre part, du renforcement des services propres du ministère de l'environnement correspondant à la première phase du processus de rattachement des services de l'aménagement des eaux et de ceux des installations classées.

Compte tenu de ces réaménagements, la croissance globale du budget s'en trouverait sensiblement accrue puisqu'elle passerait de 1,8 % à 3,7 %.

Elle recouvrirait des évolutions contrastées : plus faible augmentation pour les dépenses ordinaires de 2,3 %, croissance plus rapide des crédits de paiement de 4,7 %, moindre recul enfin des autorisations de programme qui baissent néanmoins de plus de 9 %.

L'examen rapide des crédits affectés aux différentes actions du ministère traduit deux priorités : le renforcement de la sécurité en matière d'environnement et le maintien de l'effort de l'Etat en faveur des milieux naturels.

Prévention des Pollutions

	Projet de budget 1985	Evolution par rapport à 1984
D.O.	64.756.196	+ 2,1 %
A.P.	116.315.000	- 46,8 %
A.P.	194.765.000	- 10,9 %
C.P.	159.405.000	- 22,0 %
C.P.	184.405.000	- 9,8 %
D.O. + C.P.	224.161.196	- 16,3 %

* corrigé des effets de la débudgétisation

La lutte contre les pollutions repose sur des actions de prévention qui nécessitent la mise en place de réseaux de mesure et un contrôle de la sécurité :

- réseau d'alerte de la pollution atmosphérique,
- réseau de référence de l'environnement sonore,
- réseau d'annonce des crues,
- réseau informatique à l'ANRED permettant d'assurer le contrôle de la circulation des déchets dangereux.

A cet égard, des moyens supplémentaires ont été dégagés pour renforcer le dispositif d'annonce des crues (+ 1 million de francs) ainsi que les moyens de l'Agence pour la Qualité de l'Air (+ 3,27 millions de francs) et de l'ANRED (+ 1,42 million de francs), manifestant la priorité que le Gouvernement attache aux problèmes de sécurité en matière d'environnement et de prévention des risques technologiques majeurs.

Par ailleurs, il faut souligner les effets de la débudgétisation. Les dotations du projet de budget pour 1985 intègrent un transfert aux agences

financières de bassin de la charge des nouveaux engagements relatifs à la construction de barrages ou d'ouvrages de protection contre les eaux en métropole. L'économie résultant de cette mesure est, pour le budget de l'Environnement, de 78,45 millions de francs en A.P. et 25 millions de francs en C.P. Il convient de noter qu'à structure constante, l'évolution des dotations d'équipement en matière de prévention des pollutions s'établit à - 10,9 % pour les A.P. et à - 9,8 % pour les C.P.

Enfin, le ministère estime que les dotations demandées pour 1985 permettront la poursuite de la lutte contre les pollutions et nuisances notamment dans les domaines du bruit, des déchets et des installations classées.

Protection de la nature

	Projet de budget 1985	Evolution par rapport à 1984
D.O.	95.905.456	+ 1,3 %
A.P.	131.163.000	- 11,2 %
C.P.	117.000.000	+ 23,7 %
D.O. + C.P.	212.905.456	+ 12,5 %

L'évolution globale assez favorable, + 12,5 % d'augmentation résulte, par de la une stagnation inquiétante des dotations ordinaires d'une consommation accélérée d'autorisations de programmes elles-mêmes en nette régression.

Le ministère indique que l'accent sera mis plus particulièrement sur la protection des biotopes des espèces en voie de disparition ainsi que sur la mise en oeuvre des programmes de restauration et de mise en valeur piscicole des milieux aquatiques, grâce à l'inscription de mesures nouvelles à hauteur respectivement de 1 million de francs et de 3,28 millions de francs.

L'accroissement des crédits de paiement, + 23,7 %, fait contraste avec le recul des autorisations de programme de près de 12 %. En d'autres termes, il semble que la régression de l'activité ministérielle ne doit se faire sentir qu'en 1986 en ce qui concerne les parcs naturels et la conservation du littoral.

Qualité de la vie

	Projet de budget 1985	Evolution par rapport à 1984
D.O.	27.271.495	- 4,2 %
A.P.	143.540.000	- 7,6 %
C.P.	123.514.000	+ 12,8 %
D.O. + C.P.	150.785.495	+ 9,3 %

Les crédits affectés à cette action suscitent les mêmes observations qu'en ce qui concerne la protection de la nature : diminution des dotations ordinaires de 4,2 %, régression plus nette des autorisations de programmes de 7,6 % « compensée » par une accélération sensible des crédits de paiement + 9,3 %.

Ils devraient permettre en 1985 de financer, d'une part, les opérations inscrites à ce titre dans les contrats de plan (55 millions de francs), d'autre part, les opérations qui seront retenues par le Comité interministériel pour la Qualité de la Vie en fonction des axes prioritaires d'intervention que celui-ci a défini. En sus du développement des programmes tendant à l'amélioration de la vie quotidienne qui fait l'objet notamment de conventions avec les collectivités locales (lutte contre le bruit), les opérations nouvelles qui bénéficieront en 1985 d'un financement par le F.I.Q.V. devraient de plus en plus être orientées vers des actions de création ou de maintien d'activités économiques ou d'emplois liées à l'environnement.

Budget civil de recherche

	Projet de budget 1985	Evolution par rapport à 1984
D.O.	7.430.017	+ 13,6 %
A.P.	47.520.000	+ 3,8 %
C.P.	42.720.000	+ 0,8 %
D.O. + C.P.	50.150.017	+ 2,5 %

En matière de recherche scientifique et technique, les crédits connaissent une évolution plus normale : toutes les grandeurs sont en croissance nominale ; les programmes semblent en voie d'accélération même si celle-ci reste modeste : + 3,8 % en C.P., + 3,8 % en A.P.

L'essentiel des dotations est constitué de crédits de subventions (titre VI) destinés à des organismes spécialisés, qui peuvent rassembler plusieurs sources de financement.

Les programmes prévus comprendront notamment une recherche sur l'effet des pluies acides sur le dépérissement des forêts, une étude sur la présence de nitrates dans les eaux douces, ainsi qu'une étude sur les pollutions du milieu marin.

Etudes Générales

	Projet de budget 1985	Evolution à 1984
D.O.	4.037.004	- 0,2 %
A.P.	9.841.000	- 18,6 %
C.P.	8.000.000	+ 150,0 %
D.O. + C.P.	12.037.004	+ 66,1 %

Il s'agit de dotations d'un montant assez modeste. Une fois encore, le contraste entre l'accélération des crédits de paiements et la régression des autorisations de programme marque une décélération de l'effort budgétaire.

Ces crédits serviraient notamment au financement d'enquêtes et de statistiques en matière d'environnement (rapport annuel sur l'état de l'environnement, données économiques de l'environnement), d'études sur l'économie de l'environnement axées principalement sur l'impact des politiques d'environnement sur le développement de certaines branches industrielles.

Information

	Projet de budget 1985	Evolution par rapport à 1984
D.O.	7.018.327	- 6,3 %
A.P.	.	.
C.P.	.	.
D.O. + C.P.	7.018.327	- 6,3 %

Ces dotations de faible importance devraient permettre d'assurer une information et des actions éducatives en matière d'environnement, tant auprès du public que des services.

Moyens des services

	Projet de budget 1985	Evolution par rapport à 1984
D.O.	152.309.672	+ 11,9 %
D.O.	140.572.142	+ 3,3 %

* chiffres corrigés des transferts de personnels

Au-delà des mesures d'actualisation et d'économies à caractère horizontal portant sur les moyens de fonctionnement courant ainsi que sur les effectifs budgétaires (suppression nette de 13 emplois), l'importante progression des dotations destinées aux moyens des services (+ 11,9 %) est essentiellement liée à un renforcement des effectifs budgétaires inscrits au budget de l'environnement à la faveur d'un double transfert d'emplois :

- transfert de 100 emplois en provenance du budget du ministère de l'Industrie et du Redéploiement industriel constituant la première étape du rattachement au ministère de l'Environnement du service des installations classées ;

- transfert de 9 emplois en provenance du ministère de l'Agriculture en vue de traduire le rattachement au ministère de l'Environnement de la mission d'Aménagement des eaux.

Corrigés des transferts de personnels, ces crédits ne croissent plus que de 3,3 %.

A s'en tenir aux seules évolutions budgétaires, on ne peut même en tenant compte de la dureté des temps, que porter un jugement négatif sur la politique du ministère même si certains indices tels le regroupement autour de lui de services jusqu'alors éparpillés dans d'autres départements ministériels, témoigne d'une louable volonté du gouvernement d'assurer une meilleure coordination de ses actions dans le domaine de l'Environnement.

L'objectivité consiste cependant à reconnaître qu'une politique ne se réduit pas à un budget et qu'en l'occurrence force est bien de relever des résultats appréciables notamment sur le plan communautaire.

B. DES ELEMENTS NEANMOINS POSITIFS

S'il est un volet du bilan de l'action ministérielle dont les aspects positifs méritent d'être tout particulièrement soulignés, ce sont bien les résultats acquis sur le plan communautaire pendant ce qu'il est convenu d'appeler la présidence française, c'est-à-dire pendant les six premiers mois de l'année 1984 au cours desquels la France a assuré la présidence du Conseil des Ministres de la Communauté.

D'importantes -et délicates- décisions ont été prises durant cette période au sujet de dossiers unanimement considérés comme prioritaires en vue de la mise en oeuvre d'une politique communautaire de l'environnement, aujourd'hui vieille de dix ans.

On peut estimer, en effet, que, globalement, les objectifs visés par la présidence française ont été atteints notamment en matière de pollution atmosphérique, de pollution des eaux superficielles, de transports transfrontaliers de déchets toxiques ou d'aide aux pays en voie de développement.

Par ailleurs, en ce qui concerne les nouvelles lignes budgétaires pour la protection de l'Environnement, le Conseil a finalement donné son accord lors de sa session de mars 1984 sur un règlement portant sur des actions communautaires pour l'environnement -A.C.E.-. Un soutien financier de 13 millions d'Ecus (1 Ecu = 6,87 francs) pour les trois prochaines années sera ainsi apporté aux projets innovant concernant la métrologie de l'environnement, les technologies propres et la protection des biotopes d'intérêt communautaire.

Sur le plan sectoriel, la présidence française a surtout fait progresser voire aboutir les discussions sur un certain nombre de textes communautaires à caractère normatif.

En premier lieu, la protection du milieu aquatique s'est vu renforcée par l'adoption, sur la base d'une directive cadre de 1976, dite « 131 » d'une troisième directive d'application concernant les rejets de mercure provenant des secteurs industriels autres que celui de l'électrolyse des chlorures alcalins, ainsi que d'une quatrième directive relative à

l'hexachlorocyclohexane. En outre, dans le domaine particulier de la prévention de la pollution marine par les hydrocarbures, des travaux ont été engagés au sujet d'une proposition de directive relative à des plans d'intervention d'urgence pour lutter contre les déversements accidentels d'hydrocarbures en mer.

Enfin, c'est au cours du premier semestre que la Communauté a adhéré à deux conventions internationales pour la protection du milieu marin : la Convention de Barcelone relative aux aires spécialement protégées de la Méditerranée, l'accord dit de Bonn concernant la coopération en matière de lutte contre la pollution de la Mer du Nord par les hydrocarbures.

En ce qui concerne la lutte contre la pollution atmosphérique, les six mois de la présidence française fut l'occasion de progrès très appréciables. Ainsi a été adopté en mars 1984, une directive relative à la lutte contre la pollution atmosphérique provoquée par les grandes installations industrielles ce qui impose, notamment, de prendre en compte la pollution atmosphérique au moment des autorisations de mise en service de ce type d'installation. Un premier texte d'application a déjà fait l'objet d'un échange de vues à la fin juin pour ce qui concerne les émissions de polluants en provenance des grandes installations de combustion. Il s'agirait en particulier de prévoir pour les centrales thermiques et pour les installations de combustion de puissance supérieure à 50 Mw, l'établissement de programmes de réduction des émissions globales et la fixation de normes d'émissions communautaires pour les installations nouvelles.

Ces mesures s'inscrivent dans la perspective de la lutte contre le phénomène des pluies acides tout comme le problème de la teneur en plomb des essences qui a donné lieu, après des discussions voire des observations assez vives à l'ébauche d'un consensus à l'initiative de la présidence française prévoyant notamment l'introduction de l'essence sans plomb au plus tard le 1er janvier 1989. Compte tenu de l'importance et de la complexité de la matière comme de la multiplicité et de l'ampleur des enjeux économiques, il a paru nécessaire de consacrer quelques trop brefs développements à ces sujets en seconde partie.

Outre l'adoption d'une série de directives concernant la limitation des émissions sonores d'appareils tels les engins de chantiers ou les tondeuses à gazon, on note également l'adoption de la directive sur le transfert transfrontalier de déchets dangereux, adoption s'il faut assurément porter au crédit de l'action de Mme Huguette BOUCHARDEAU qui n'a pas ménagé ses efforts pour aboutir à un texte satisfaisant. Le rapporteur reviendra également sur ce point en seconde partie lorsqu'il évoquera les affaires des fûts de SEVESO et du Cargo MONT-LOUIS.

Enfin, au niveau de la protection et de la valorisation des ressources ainsi que de l'amélioration du cadre de vie, on a pu noter, au cours du

premier semestre, une série d'événements d'importance variable tels l'achèvement d'une étude sur la vulnérabilité des eaux souterraines de la Communauté, l'adoption d'un programme de travail pour une première phase d'application d'un système d'information sur l'Etat de l'environnement et des ressources naturelles dans la Communauté, l'engagement des travaux devrait conduire à une communication sur la protection de l'environnement dans le bassin méditerranéen.

Il a paru utile dans cet avis de mettre l'accent sur les aspects européens et plus exactement communautaire de la protection de l'environnement. Ce n'est pas simplement parce que l'année 1984 a été celle d'une présidence française -événement qui, on le sait, ne se produit que tous les cinq ans- et que cette présidence a effectivement contribué à faire mûrir et même faire aboutir un certain nombre de dossiers particulièrement importants ; c'est ainsi et surtout parce que les risques qu'encourt l'environnement voire les dangers qui le menacent, ignorent précisément les frontières et qu'un certain nombre de questions ne peuvent trouver de solutions qu'au niveau communautaire comme en témoignent deux au moins des dossiers d'actualité sur lesquels il a paru utile d'attirer l'attention du Sénat.

II. DOSSIERS D'ACTUALITE

La politique de l'environnement sur laquelle votre commission est invitée à donner son avis, forme un tout qui souffre difficilement d'être réduit à la seule expression qu'en donnent les dotations du ministères qui en a la charge. Certaines actions n'ont pas ou peu de traductions budgétaires ; d'autres encore relèvent d'autres départements ministériels ou collectivités publiques. Aussi a-t-il paru intéressant, après cette rapide présentation horizontale de l'action ministérielle, d'examiner une série de questions qui, d'une façon ou d'une autre, participent de l'actualité :

- la pollution de l'air à travers des problèmes des pluies acides et de la teneur en plomb des essences ;

- le transport des matières dangereuses à travers les affaires des fûts de dioxine de Seveso et du Mont-Louis ;

- la situation des parcs naturels régionaux ;

- le rôle des tâches d'utilité collective dans l'amélioration du cadre de vie.

A. LES PLUIES ACIDES ET LA TENEUR EN PLOMB DES ESSENCES

La France n'est plus épargnée par le phénomène des pluies acides. Alors qu'il ne concernait jusqu'à présent que le nord de l'Europe et tout spécialement l'Allemagne fédérale, ce phénomène destructeur commence désormais à être observé dans les forêts vosgiennes. On en connaît mal les mécanismes. Le lien entre les retombées acides – issues d'oxydes de soufre et d'azote – est loin d'être complètement élucidé sur le plan scientifique même si, il semble acquis que ces dernières ont un rôle qui, s'il n'est peut-être pas déterminant, contribue à l'altération des forêts.

Face à ce constat, le Gouvernement a pris, en février 1984, une série de mesures pour diminuer les émissions de polluants incriminés. A cette fin, il s'est notamment fixé pour objectif une réduction des émissions nationales annuelles de dioxyde de soufre de 50 % de 1980 à 1990 quelle que soit l'évolution de la conjoncture économique.

Cet objectif ambitieux n'a pas été jugé hors d'atteinte dans la mesure où il s'inscrit déjà dans le cadre d'un effort d'utilisation des meilleures technologies pour les raffineries ou les installations de combustion comme dans la perspective d'un recours accru à l'énergie nucléaire et au charbon qui permettront une réduction des émissions de soufre. C'est ainsi qu'on a déjà réduit les émissions de dioxydes de soufre de 3,4 à 2,17 millions de tonnes de 1976 à 1983.

Un autre volet important de cette politique de lutte contre les pluies acides est la réduction des rejets d'oxydes d'azote par la diminution de la pollution automobile. A cet égard, le Gouvernement souhaite aboutir à des solutions européennes pour un phénomène éminemment transfrontalier, fondées, d'une part, sur l'uniformisation des limitations de vitesse et, d'autre part, sur l'introduction de l'essence sans plomb. Cette dernière question a donné lieu à de difficiles discussions au sein de la Communauté, même si la présidence française semble être parvenue à un accord de principe.

Suite au rapport remis il y a un an par le professeur ROUSSEL, le Gouvernement a pris la décision de réduire la pollution résultant de véhicules automobiles tant du point de vue de la sauvegarde de la santé des individus que de la préservation de l'environnement. En l'état actuel des choses, et même si un meilleur réglage des moteurs peut donner des résultats pour les petites cylindrées seule est véritablement efficace l'utilisation de dispositifs à catalyseurs qui permet de réduire la pollution formée pendant la combustion. Les catalyseurs « trois voies » utilisés aux U.S.A. et au Japon nécessitent des dispositifs annexes (régulation fine du mélange carburant, sondes d'analyse des gaz d'échappement, etc.) et qui entraînent un surcoût de 5 à 15 % au prix du véhicule (les petites cylindrées étant les plus pénalisées) et une légère augmentation de la consommation de carburant (3 à 10 %). Ils ne peuvent fonctionner qu'avec de l'essence sans plomb.

Les catalyseurs d'oxydation sont plus simples à mettre en oeuvre et donc moins coûteux. Ils sont très efficaces en ce qui concerne les hydrocarbures et l'oxyde de carbone mais ne modifient pas le rejet d'oxydes d'azote.

En juin 1983, le Conseil des Ministres de l'environnement de la Communauté économique européenne avait demandé à la Commission de lui faire des propositions en vue d'un renforcement des valeurs limites d'émissions des voitures et d'une réduction ou d'une suppression du plomb dans l'essence.

Par deux directives la Commission a proposé d'une part, d'éliminer progressivement, à partir de 1989, l'utilisation de l'essence contenant du plomb et, d'autre part, de commencer à partir de la même date à réduire

fortement les gaz toxiques résultant de la combustion dans les moteurs à explosion (monoxyde de carbone, hydrocarbures non brûlés, oxyde d'azote).

La proposition établit une distinction entre les nouveaux modèles soumis à la directive dès 1989 et les voitures nouvelles continuant un modèle ancien qui n'y seraient soumises qu'en 1991.

Par ailleurs, la teneur en plomb passerait de 0,40 à 0,15 gramme par litre dès 1989, certains Etats –il s'agit de satisfaire en premier lieu de la République fédérale d'Allemagne– pouvant le faire dès 1986.

Pour les valeurs limites des gaz toxiques, la Commission propose que, pour 1995, les taux permettent pour tous les nouveaux véhicules, d'aboutir à des résultats équivalents à ceux déjà exigés au Japon et aux Etats-Unis et cela en deux étapes dont la première commence en 1989. Ces valeurs limites seraient uniformes pour tous les véhicules indépendamment de leurs poids.

On souligne que le libre choix des technologies laissé par la Commission aux industriels –technologies qui pour certaines en sont encore au stade de la recherche– rend extrêmement difficile l'évaluation du coût (1) que représentera la nouvelle réglementation. Les mesures pourront entrer en vigueur plus rapidement dans les Etats qui le souhaitent. Des incitations fiscales pourront même être accordées aux utilisateurs de voitures propres.

Mais la Commission estime que les frontières resteraient également ouvertes aux voitures qui n'anticiperaient pas sur la nouvelle réglementation et cela jusqu'à l'entrée en vigueur généralisée des normes C.E.E.

Les progrès enregistrés lors du Conseil du 28 juin ont été substantiels puisque le Président du Conseil, Mme Huguette BOUCHARDEAU a conclu le débat en faisant état d'un large consensus : les Etats membres sont « tous d'accord sur l'introduction à terme de l'essence sans plomb. Aucun pays n'a demandé que ce soit au-delà de 1989, certains ont demandé que cela soit plus tôt si possible. »

Tandis que la délégation allemande appuyée tant à l'intérieur de la C.E.E. que les Pays-Bas, le Danemark et le Luxembourg qu'à l'extérieur par les pays scandinaves, la Suisse et l'Autriche ont annoncé leur intention d'accélérer le processus en introduisant dès 1986 l'essence sans plomb, les industriels manifestent certaines inquiétudes.

(1) Techniquement, par exemple, la Commission estime que les investissements pour la transformation des raffineries n'excéderont pas 20 dollars par tonne de pétrole.

Ce consensus apparaît ambigu et fragile. D'une part la décision allemande d'introduire l'essence sans plomb dès 1986 crée un risque de fragmentation du marché communautaire au sujet duquel le Gouvernement devrait se montrer particulièrement vigilant. D'autre part, compte tenu de la proximité des échéances, il convient de s'assurer de ce que l'optimisation des moteurs des voitures de petites cylindrées soit au moins au début considéré comme suffisant.

En définitive, si votre commission estime que si la généralisation de l'essence sans plomb apparaît indispensable, on ne peut se désintéresser de l'impact sur l'industrie d'une telle mesure. A cet égard, elle ne peut que noter la multiplicité des conflits d'intérêt entre consommateurs et constructeurs, entre constructeurs et raffineurs, entre constructeurs automobiles eux-mêmes enfin, tant il est vrai que le coût de l'installation d'un catalyseur est moins sensible pour ceux d'entre eux qui fabriquent les automobiles les plus sophistiquées et les plus chères.

B. LES SUITES DE L'AFFAIRE DES FÛTS DE DIOXINE DE SEVESO ET DU NAUFRAGE DU MONT-LOUIS

Deux affaires de transports de matières dangereuses ont, dans un passé récent fait la « une » des journaux.

La première d'entre-elles consécutive à la disparition, à bien des égards invraisemblable, de fûts de dioxyde en provenance de SEVESO a brusquement mis en évidence de grosses lacunes tant dans les réglementations nationale et communautaire que dans le système de surveillance applicable au transports des matières dangereuses. Le Sénat s'en est ému et a décidé en décembre 1983 de la création d'une commission de contrôle dont le mandat dépassait le cadre de cette affaire pour porter sur les conditions de fonctionnement des services publics et des entreprises nationales chargées de veiller directement ou indirectement à l'application des dispositions législatives et réglementaires relatives au traitement, au transport, à l'importation et au stockage des déchets industriels toxiques. Cette commission, dont votre rapporteur pour avis a fait partie, a remis son rapport le 20 juin suivant et fait une série de recommandations parmi lesquelles on note la définition d'une nomenclature des déchets, la désignation d'un centre de recherches spécialisé dans l'étude des filières d'élimination, la fixation des conditions d'exercice de l'activité de transporteur ainsi que l'agrément des installations de traitement. La commission a également préconisé le choix d'un site en France pour le stockage des déchets hautement toxiques, l'intensification des contrôles lors du transport et l'accroissement des moyens de l'ANRED. Votre rapporteur estime que la discussion budgétaire est l'occasion privilégiée pour interroger le Ministre sur les suites qu'il entend donner à ces

propositions et, en particulier, si celui-ci envisage enfin la parution des décrets nécessaires à la pleine application de la loi du 15 juillet 1975.

Il convient de signaler que des progrès certains ont été accomplis au niveau européen avec l'adoption, non sans difficulté il est vrai, d'une nouvelle directive sur le transport transfrontalier de matières dangereuses dites « SEVESO II ». Sans doute l'on se souvient que malgré l'émotion suscitée par la disparition des quarante et un fûts de dioxine en provenance de Seveso, les Dix n'étaient pas encore parvenus, lors des Conseils de la fin 1983, à se mettre d'accord sur un texte par suite de divergences d'intérêt objectives entre les Etats membres : différences entre pays centraux -c'est-à-dire aussi de transit- et pays périphériques, clivages entre pays disposant et ne disposant pas d'installations de traitement et de stockage de déchets.

Après qu'eut été écartée la possibilité de transformer le projet de directive en projet de règlement, les discussions achoppaient sur deux points : la portée juridique de la notification que la RFA souhaitait voir transformer en un système d'autorisation très strict ; le lien entre le régime d'autorisation et celui de la responsabilité finale du producteur, lien jugé essentiel par la France mais que certains pays tel la RFA voulaient supprimer eu égard à la complexité du problème.

A la fin juin, la France obtint un accord de principe sur le nouveau régime finalement définitivement arrêté en septembre dernier. En vertu de celui-ci, le transfert ne peut être effectué que lorsque l'autorité compétente de l'Etat membre visé a accusé réception de la notification. Les objections éventuelles – transmises dans le délai maximum d'un mois – doivent être motivées et fondées sur des textes législatifs ou réglementaires internes ou sur des accords internationaux. On note également que le coût du contrôle est mis à la charge du détenteur des déchets et que le transfert doit non seulement être accompagné d'un document de suivi mais également d'un étiquetage approprié. On reconnaît ici un certain nombre de recommandations émanant de la commission de contrôle.

La seconde affaire, le naufrage du Mont-Louis témoigne également d'une certaine imprévoyance des administrations concernées et en tout cas d'une certaine rétention de l'information qui, volontaire ou non, est non seulement grave dans son principe mais également dangereuse par ses effets dans la mesure où elle a certainement contribué à amplifier – sans doute de façon excessive – l'inquiétude des opinions publiques. En définitive, ce n'est pas tant l'accident lui-même, qui, semble-t-il, a connu un heureux dénouement, mais la question générale du transport des matières dangereuses pour les populations et l'environnement qui est en cause et au sujet duquel la commission souhaiterait connaître, par delà les problèmes de compétence administrative, les intentions du Ministre de l'environnement.

C. LES PARCS NATURELS REGIONAUX

Il s'agit pour ainsi dire d'une question toujours d'actualité eu égard à l'importance du sujet pour les populations concernées.

On sait qu'il existe actuellement 23 parcs naturels régionaux. Couvrant plus de 3 millions d'hectares, soit 5 % du territoire national, ils intéressent 19 régions et 42 départements. Quatre autres parcs régionaux sont actuellement à l'étude. Il s'agit de ceux de Picardie maritime, du Haut-Jura, du Jura gessien et des Vosges du Sud aux Hautes Vosges.

Tout comme l'année dernière, ces parcs font l'objet de substantielles réductions de crédits budgétaires.

Déjà en 1984, les subventions de fonctionnement et celles d'équipement reculaient en francs courants respectivement de 1,3 % et de 19,5 %.

Pour 1985, les subventions de fonctionnement qui atteignent 8,2 millions de francs sont en diminution de 20 %, en revanche, les subventions d'équipement d'un montant de 5,3 millions de francs sont en accroissement de 12 %, ce qui ne compense pas le recul enregistré en 1984.

Il y a là un désengagement regrettable de l'Etat qui risque d'entraver le développement d'une forme d'intervention particulièrement efficace pour la protection du patrimoine naturel dans la mesure où elle répond parfaitement aux aspirations immédiates des populations.

D. LES TRAVAUX D'UTILITE COLLECTIVE

Annoncés le 26 septembre dernier et régis par le décret n° 84-919 du 16 octobre 1984, les travaux d'utilité collective ne constituent à l'évidence pas une solution globale au chômage des jeunes, dont la diminution ne peut venir à défaut de reprise de l'activité économique que d'une amélioration de la qualification et d'un assouplissement des contraintes liées à l'emploi.

Cela dit et quelle que soit l'appréciation que l'on peut porter sur l'efficacité globale de ce type d'emploi « intermédiaires », il n'était pas possible selon votre commission de passer sous silence un statut nouveau, et les crédits correspondants, inscrits au budget du travail, dont le champ d'application privilégié est précisément la protection de l'environnement et l'amélioration du cadre de vie.

On peut rappeler qu'il s'agit d'emplois qui seront proposés aux jeunes de seize à vingt-et-un ans, qu'ils soient indemnisés ou non par l'UNEDIC. Ces jeunes volontaires, considérés comme des stagiaires en formation et bénéficiant à ce titre d'une couverture sociale, retrouveront à l'issue de leur tâche les droits à indemnisation antérieure.

La durée maximale de l'emploi est d'une année pendant laquelle les jeunes percevront une rémunération de 1200 francs par mois pour 80 heures de travail, celle-ci pouvant être, le cas échéant, complétée par la collectivité locale ou l'association employeuse à concurrence de 500 F. qui peuvent être versés en nature ou en espèces. La rémunération des jeunes sera prise en charge par l'Etat pour les stages conventionnés.

On laisserait, semble-t-il, aux collectivités concernées la liberté la plus large dans la définition des tâches d'utilité collective. Leur contenu en sera déterminé par des conventions, en général signées au niveau local par le préfet, sur le modèle d'une convention-type fixée par décret.

Votre rapporteur estime que, quelles que soient les limites de la formule comme solution au chômage des jeunes, il y a là dans le domaine de l'environnement des possibilités qu'il convient de ne pas rejeter a priori pour des besoins tels le focardage des rivières ainsi que le débroussaillage ou le nettoyage des forêts qui sont manifestement insatisfaits à l'heure actuelle. Il reste à savoir si ce type d'activités pourra être encadré de façon efficace et si des solutions pourront être trouvées pour que les stages n'entrent pas en concurrence avec les entreprises habituellement requises pour la réalisation de ces tâches.

Bien que ce soit à l'évidence aux collectivités locales et aux associations intéressées de saisir l'occasion qui leur est offerte, votre commission n'en souhaiterait pas moins connaître les moyens que le ministre entend mettre en oeuvre pour assurer le succès de cette formule et quels résultats il en escompte.

En tout état de cause, le succès de l'opération dépend également de l'attitude des jeunes eux-mêmes qui pourraient ne pas être séduits par des stages, en général peu qualifiants, et dont la rémunération risque de ne pas être suffisamment attractive pour ceux d'entre eux qui bénéficient déjà d'une indemnisation.

En conclusion, votre commission ne peut réaffirmer que la faiblesse de la croissance économique ne saurait justifier un relâchement de l'effort d'amélioration de l'environnement. Or, c'est bien ce qu'elle a constaté ces dernières années avec la baisse régulière des dotations budgétaires. Une telle baisse ne peut être indéfiniment compensée par l'intensification des actions à caractère réglementaire ou administratif, même si l'on ne peut en méconnaître les aspects positifs. Sans doute la rigueur budgétaire impose-t-elle des sacrifices mais il semble bien que ce budget pâtit à l'excès d'arbitrages par trop défavorables.

- 0 -

Pour ces raisons et compte tenu des observations présentées dans ce rapport, votre commission saisie pour avis ne peut que soumettre l'adoption des crédits de l'environnement pour 1985 à la **sagesse du Sénat**, qui se déterminera en fonction des informations complémentaires qui lui seront fournies lors de la discussion du budget.