

N° 88

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 1996-1997

Annexe au procès-verbal de la séance du 21 novembre 1996.

AVIS

PRÉSENTÉ

au nom de la commission des Affaires économiques et du Plan (1) sur le projet de loi de finances pour 1997, 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, Gérard César, Louis Minetti, vice-présidents ; Georges Berchet, William Chervy, Jean-Paul Émin, Louis Moinard, secrétaires ; Louis Althapé, Alphonse Arzel, Mme Janine Bardou, MM. Bernard Barraux, Michel Bécot, 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, Hilaire Flandre, 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, 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, Jean Puech, 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, André Vallet, Jean-Pierre Vial.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (10ème législ.) : 2993, 3030 à 3035 et T.A. 590.

Sénat : 85 et 86 (annexe n° 16) (1996-1997).

Lois de finances.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
AVANT-PROPOS	5
PREMIÈRE PARTIE LES PRINCIPALES ORIENTATIONS BUDGÉTAIRES DE LA POLITIQUE DE L'ENVIRONNEMENT	7
I. PRÉSENTATION GÉNÉRALE DES CRÉDITS	7
A. LES CRÉDITS AFFECTÉS À L'ADMINISTRATION GÉNÉRALE	8
B. LES DOTATIONS CONSACRÉES À LA CONNAISSANCE DE L'ENVIRONNEMENT ET COOPÉRATION INTERNATIONALE	9
C. PROTECTION DE L'EAU ET DES MILIEUX AQUATIQUES	10
D. PRÉVENTION DES POLLUTIONS ET DES RISQUES	12
E. PROTECTION DE LA NATURE ET DES PAYSAGES	13
F. LES DOTATIONS AFFECTÉES À LA RECHERCHE	15
II. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE LORS DE L'EXAMEN DES CRÉDITS DE L'ENVIRONNEMENT	16
DEUXIÈME PARTIE LES GRANDES ORIENTATIONS EN MATIÈRE DE PRÉVENTION DES RISQUES NATURELS ET DE POLITIQUE DE L'EAU	17
I. LA PRÉVENTION DES RISQUES NATURELS	17
A. LA CONNAISSANCE DES RISQUES À TRAVERS LA MISE EN PLACE D'UNE « CARTOGRAPHIE RÉGLEMENTAIRE »	17
B. AMÉLIORATION DES SYSTÈMES DE SURVEILLANCE ET D'ALERTE	18
C. LA MISE EN OEUVRE DU PLAN DÉCENNAL DE RESTAURATION ET D'ENTRETIEN DES COURS D'EAUX	18
D. LE PLAN « LOIRE GRANDEUR NATURE »	19
II. LE RÔLE DES AGENCES DE L'EAU DANS LA POLITIQUE DE L'EAU	19
A. UN BILAN SATISFAISANT AU REGARD DES OBJECTIFS PRIORITAIRES DU VI ^e PROGRAMME	20
B. LES PERSPECTIVES DU VII ^e PROGRAMME DES AGENCES DE L'EAU	22
III. VERS UN RENFORCEMENT DE LA RÉGLEMENTATION COMMUNAUTAIRE DANS LE DOMAINE DE L'EAU : DES ENJEUX CONSIDÉRABLES À MOYEN TERME	24

TROISIÈME PARTIE LA PRÉVENTION DES POLLUTIONS ET LA GESTION DES DÉCHETS	27
I. LA MISE EN OEUVRE DES DISPOSITIONS DU PROJET DE LOI SUR L'AIR	27
A. OBJECTIFS DU DÉVELOPPEMENT DE LA SURVEILLANCE DE LA QUALITÉ DE L'AIR.....	27
B. MODALITÉS D'ENGAGEMENT DES CRÉDITS SUPPLÉMENTAIRES.....	28
C. PERSPECTIVES D'ÉVOLUTION DU DISPOSITIF DE SURVEILLANCE.....	29
1. <i>Extension de la surveillance</i>	29
2. <i>Amélioration de la surveillance actuelle</i>	29
3. <i>Renforcement des études concernant la qualité de l'air</i>	30
II. L'ÉLIMINATION DES DÉCHETS : LES DIFFICULTÉS POSÉES PAR L'APPLICATION DE LA LOI DU 13 JUILLET 1992 SUR LA GESTION DES DÉCHETS	31
A. RAPPEL DU DISPOSITIF LÉGISLATIF ET RÉGLEMENTAIRE.....	31
B. ADOPTION DES PLANS D'ÉLIMINATION DES DÉCHETS DÉPARTEMENTAUX.....	33
C. LES DIFFICULTÉS D'APPLICATION DE LA LOI.....	35
QUATRIÈME PARTIE LA PROTECTION DE LA NATURE	37
I. LA DIVERSITÉ DES ESPACES PROTÉGÉS EN FRANCE	37
A. LA RÉGLEMENTATION DES OUTILS DE PROTECTION.....	37
B. LA RÉPARTITION GÉOGRAPHIQUE DES ESPACES PROTÉGÉS.....	39
C. LES AMBIGUÏTÉS DE L'INVENTAIRE DES ZONES NATURELLES D'INTÉRÊT ÉCOLOGIQUE, FAUNISTIQUE ET FLORISTIQUE (ZNIEFF).....	40
D. LA SUPERPOSITION DES ESPACES PROTÉGÉS ET DES INVENTAIRES ZNIEFF.....	41
II. LES INCERTITUDES LIÉES À LA CONSTITUTION DU RÉSEAU - NATURA 2000 : UNE NOUVELLE CATÉGORIE D'ESPACES PROTÉGÉS OU UN SIMPLE INVENTAIRE DE SITES REMARQUABLES ?	42
A. RAPPEL RÉGLEMENTAIRE.....	42
B. LES DIFFICULTÉS DE MISE EN OEUVRE LIÉES À UNE MAUVAISE LISIBILITÉ DU DISPOSITIF.....	44
C. LE BLOCAGE DE LA SITUATION.....	45
EXAMEN EN COMMISSION	47

AVANT-PROPOS

Mesdames,

Messieurs,

Dans un contexte affirmé de maîtrise des dépenses publiques, les crédits inscrits au budget du ministère de l'environnement dans le projet de loi de finances pour 1997 s'élèvent à 1,861 milliard de francs, en progression de 5,9 % par rapport à la loi de finances pour 1996. Cette évolution confirme la priorité accordée par le Gouvernement à la protection de l'environnement.

Cette augmentation résulte en réalité de deux transferts sur une base identique de lignes budgétaires existantes dans d'autres ministères et qui sont la conséquence de nouvelles compétences ou d'un regroupement de compétences exercées désormais par le ministère de l'environnement :

- au titre du regroupement au sein d'une même sous-direction des missions liées à la politique des sites et des paysages, auparavant partagées avec le ministère de l'équipement, 21 millions de francs de fonctionnement et d'intervention, ainsi que 27 emplois, provenant de la direction de l'architecture et de l'urbanisme (DAU) du ministère de l'équipement, du logement, des transports et du tourisme sont transférés à la direction de la nature et des paysages du ministère de l'environnement ;

- pour la mise en oeuvre des dispositions du projet de loi sur l'air, le ministère de l'environnement bénéficie d'un transfert de 105 millions de francs en provenance principalement du ministère de l'industrie.

A « périmètre constant » donc, le budget du ministère de l'environnement diminue légèrement (environ 0,1), mais les effets de cette baisse sont atténués par la création d'un fonds de concours de 110 millions de francs provenant des ressources des agences de l'eau et mis à la disposition du ministère. Ce fonds de concours permettra notamment de financer la mise en oeuvre de la quatrième année des plans décennaux « Loire Grandeur nature » et « Prévention des risques naturels ».

Faut-il saluer le mérite du ministre de l'environnement d'avoir su trouver ainsi des ressources nouvelles ou s'interroger sur les conséquences de la débudgétisation partielle du financement de la politique de l'eau ?

Quoiqu'il en soit, il convient de se féliciter que grâce à ces nouveaux moyens, le ministère, au travers du projet de loi de finances pour 1997, recentre ses activités sur ses missions prioritaires, nouvelles ou traditionnelles.

PREMIÈRE PARTIE

LES PRINCIPALES ORIENTATIONS BUDGÉTAIRES DE LA
POLITIQUE DE L'ENVIRONNEMENT

I. PRÉSENTATION GÉNÉRALE DES CRÉDITS

PRÉSENTATION GÉNÉRALE DES CRÉDITS PAR AGRÉGAT
(Dépenses Ordinaires - Crédits de Paiement - Autorisations de programme)

Agrégats	Budget voté 1996	Crédits PLF 1997	% d'évolution	Importance agrégat en % du total
1. Administration générale				
DO + CP	563,91	562,68	- 0,22	30,23 %
AP	25,30	17,90	- 29,25	
2. Connaissance de l'environnement et coopération internationale				
DO + CP	89,67	75,84	- 15,43	4,08 %
AP	22,03	13,40	- 39,16	
3. Protection de l'eau et des milieux aquatiques				
DO + CP	272,25	262,53	- 3,57	14,10 %
AP	281,11	191,57	- 31,85	
4. Prévention des pollutions et des risques				
DO + CP	253,56	383,19	+ 51,12	20,59 %
AP	60,83	194,07	+ 219,03	
5. Protection de la nature et des paysages				
DO + CP	497,80	497,81	+ 0,00	26,74 %
AP	311,93	305,72	- 1,99	
6. Recherche				
DO + CP	80,82	79,30	- 1,88	4,26 %
AP	87,00	76,00	- 12,64	
Total budget				
DO + CP	1 758,01	1 861,35	+ 5,88	
AP	788,19	798,66	+ 1,33	

(millions de francs)

Les crédits demandés pour 1997 au titre du ministère de l'environnement s'élèvent à **1.861,35 millions de francs** (dépenses ordinaires et crédits de paiements des titres V et VI) soit + 103,35 millions de francs par rapport aux crédits votés en 1996.

Les autorisations de programme quant à elles s'élèvent à 798,66 millions de francs en hausse de 1,33 %.

L'analyse du tableau ci-dessus met en valeur l'importance de l'agrégat « préventions des pollutions et des risques qui augmente de 51,12 % par rapport à 1996, ce qui traduit l'importance des mesures financières accompagnant la mise en oeuvre de la loi sur l'air.

Parallèlement, cette présentation par agrégat fait ressortir la diminution des moyens affectés aux autres actions menées par le ministère de l'environnement, diminution tempérée il est vrai en ce qui concerne la protection de l'eau par la création d'un fonds de concours alimenté par les agences de l'eau.

A. LES CRÉDITS AFFECTÉS À L'ADMINISTRATION GÉNÉRALE

Avec une diminution de ses crédits de 0,22 %, la part des moyens de paiement consacrés à l'administration générale dans le budget de l'environnement est légèrement réduite pour s'établir à 30,23 %.

Il convient de noter :

- que 27 emplois en provenance de la direction de l'architecture et de l'urbanisme du ministère de l'équipement sont intégrés au sein de la direction de la nature et des paysages ce qui porte les effectifs totaux du ministère à 2.378.

- en ce qui concerne le renforcement des services déconcentrés qui constitue une priorité du ministère, on peut rappeler qu'en 1996 neuf emplois ont été redéployés de l'administration centrale vers les services déconcentrés, et qu'en 1997 les redéploiements prévus devraient concerner à nouveau neuf emplois.

Le tableau ci-dessous retrace l'évolution des effectifs budgétaires du ministère de l'environnement depuis 1992.

EFFECTIFS AU MINISTÈRE DE L'ENVIRONNEMENT DEPUIS 1992

		1992	1993	1994	1995	1996	1997*
Effectifs totaux	Administration centrale	434	522	522	515	506	524
	DRIRE	622	732	732	736	743	746
	DIREN	1.05	1.06	1.	1.	1.	1
	TOTAL	2.10	2.32	2.	2.	2.	2
Créations d'emplois par rapport à l'année précédente		22	40	10	21	0	0
Transferts d'emplois par rapport à l'année précédente		766	171	0	0	0	27

* répartition prévisionnelle pour 1997

B. LES DOTATIONS CONSACRÉES À LA CONNAISSANCE DE L'ENVIRONNEMENT ET COOPÉRATION INTERNATIONALE

Les moyens de paiement de cet agrégat, après avoir diminué de 22 % en 1996, diminuent encore de 15,43 % en 1997 et ne représentent plus que 4,08 % de l'ensemble des moyens du ministère avec 75,84 millions de francs prévus pour 1997, traduisant ainsi l'effort de maîtrise des dépenses de l'État.

Ce poste regroupe les moyens visant à améliorer la connaissance dans le domaine de l'environnement par l'éducation et l'information ainsi que ceux permettant le soutien au milieu associatif, les actions interministérielles et la coopération internationale et communautaire.

- La cause essentielle de cette diminution résulte de la suppression du « fonds d'intervention pour la qualité de la vie (FIQV) (chap. 65-20).

- En 1995, la dotation du FIQV s'élevait à 15 millions de francs et avait financé des actions décidées dans le cadre du comité interministériel pour l'environnement (CIEN) du 11 avril 1995, dans le domaine des paysages (promotion de l'arbre en ville...) du développement durable (préparation du

sommet mondial des villes à Istanbul en juin 1996), ou encore de « l'écocitoyenneté ».

Pour 1996, après régulation budgétaire, la dotation était fixée à 5,25 millions de francs.

La suppression de ce fonds répond aux observations de la Cour des Comptes qui soulignant que ce chapitre théoriquement inscrit au titre VI « Subventions d'équipement » servait en fait à financer des dépenses de fonctionnement, ce qui mettait en cause sa lisibilité.

Il convient de souligner que le comité interministériel pour l'Environnement ne s'est pas réuni depuis le 11 avril 1995.

- Par ailleurs, 4 millions de francs supplémentaires sont affectés à des actions, au titre de la coopération internationale.

- Enfin, en ce qui concerne l'Institut français de l'Environnement (IFEN), après avoir connu une augmentation des subventions versées en 1995 et 1996, les crédits inscrits dans le projet de loi de finances pour 1997 diminuent de près de 12 % en ce qui concerne la subvention de fonctionnement (22 millions de francs inscrits).

On peut signaler qu'un contrat d'objectifs devrait être prochainement signé, précisant pour la période 1996-2000 les missions et les objectifs que l'État entend assigner à l'IFEN.

C. PROTECTION DE L'EAU ET DES MILIEUX AQUATIQUES

Les crédits du ministère inscrits dans cet agrégat concernent : le fonctionnement des services responsables de la police et la gestion des eaux, de l'annonce des crues et de l'hydrométrie, des études et de l'information dans le domaine de l'eau ; les investissements exécutés par l'État pour les mêmes activités, notamment pour la prévention des risques d'inondation et les subventions accordées pour la réalisation des travaux de protection contre les eaux en métropole et dans les DOM-TOM, la restauration des cours d'eau, les missions de lutte contre les pollutions accidentelles des eaux, assurées par le Centre de documentation, de recherche et d'expérimentation sur les pollutions

(CEDRE) soit 5 millions de francs, ainsi que la consolidation du plan de reconquête de l'étang de Berre.

Les actions de restauration des rivières et de protection contre les dégâts des eaux ont été fortement développées depuis 1994 dans le cadre des plans décennaux relatifs à la Loire et à la prévention des risques naturels d'inondation. Leur financement est reconduit en 1997, les subventions destinées à l'entretien des cours d'eau non domaniaux et à la restauration des zones naturelles d'expansion des crues étant couvertes par un fonds de concours provenant des agences de l'eau.

En effet, en 1997, les moyens engagés par l'État diminuent fortement :

- les moyens de paiement sont fixés à 262,53 millions de francs, soit une diminution de 3,6% et les autorisations de programme régressent de 31,85 %, soit -89,54 millions de francs.

- cette très forte réduction est donc compensée par la création d'un fonds de concours alimenté par les agences de l'eau, dans le cadre de leur VIIe programme arrêté pour 1997-2001 à hauteur de 110 millions de francs par an, ce qui permet pour le plan Loire de bénéficier de 347 millions de francs pour 1997, contre 328 millions de francs en 1996.

Le montant global des travaux sur l'ensemble du VIIe programme est arrêté à 107 milliards de francs et les redevances à 51,070 milliards de francs.

Le principe d'une stabilisation des prélèvements et donc du niveau global des redevances a été acté. Il appartiendra aux comités de bassin et aux conseils d'administration des agences, au moment du vote des programmes à la fin de l'année 1996, de mettre en oeuvre ces orientations et de décider de la répartition des charges entre les différents contributeurs.

Ces programmes devraient permettre à la France de remplir ses obligations internationales et notamment communautaires en matière de maîtrise de pollutions d'origine agricole, d'amélioration de l'assainissement, de réduction des rejets toxiques et de renforcement de la qualité de l'eau potable. Un effort particulier sera réalisé en milieu rural afin d'améliorer la qualité bactériologique de l'eau distribuée et l'assainissement.

D. PRÉVENTION DES POLLUTIONS ET DES RISQUES

La politique suivie en matière de prévention des pollutions et des risques se traduit par l'élaboration de la réglementation relative aux installations classées, aux produits chimiques et au bruit, la planification de la gestion des déchets et de l'exploitation des carrières, la prise en compte des nuisances technologiques ou naturelles dans l'aménagement et l'urbanisme, l'élaboration de la normalisation, la certification, la labellisation des produits et le traitement et la réhabilitation des sites et sols pollués.

Elle implique de coordonner les politiques de prévention des risques majeurs, de lutte contre le bruit et de gestion des déchets, conçues par divers ministères et les collectivités locales, et de participer en qualité d'expert aux travaux internationaux, notamment européens.

Cet agrégat connaît une très forte croissance de ses crédits en raison de la mise en oeuvre de la loi sur l'air.

- Les moyens de paiement sont fixés à 383,2 millions de francs soit une progression de plus de 51 %.

- Les autorisations de programme augmentent de 219 % et sont arrêtées à 191,57 millions de francs.

● L'essentiel de cette hausse (environ 200 millions de francs) sera consacré à la mise en oeuvre des dispositions du projet de loi sur l'air qui devrait être adopté définitivement par le Parlement en décembre 1996. Il s'agit pour l'essentiel de financer l'extension et l'amélioration du réseau de surveillance de la qualité de l'air, qui devra couvrir toutes les agglomérations de plus de 250.000 habitants dès le 1er janvier 1997, et assurer la surveillance d'un plus grand nombre de paramètres, pertinents en matière de pollution atmosphérique.

Il convient de rappeler que bénéficiant d'une ouverture de crédits à titre d'avance par le décret n° 96-849 du 26 septembre 1996 complétée par un dégel de crédits, le ministère de l'environnement dispose dès 1996, d'une tranche de 200 millions de francs pour financer les travaux d'extension et de rénovation des réseaux de surveillance.

● A l'opposé de ces mesures nouvelles consacrées à la mise en oeuvre du projet de loi sur l'air, il faut souligner la diminution importante de deux postes inscrits en crédits d'intervention.

- La dotation budgétaire de l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME) est réduite de plus de 50 % soit - 16 millions de francs, pour être fixée à 14 millions de francs.

Cette diminution touche également, mais dans une moindre proportion la subvention versée par le Ministère de l'Industrie à l'ADEME (91,3 millions de francs en 1997 au lieu de 96 millions de francs en 1996).

Cette diminution est compensée par une augmentation du produit des frais de gestion des taxes perçues par l'ADEME qui résulte notamment de l'augmentation de la taxe de stockage des déchets ménagers et assimilés. Les frais de gestion de cette taxe affectés à l'ADEME s'élèveront à 61,6 millions de francs en 1997 contre 51,8 millions de francs en 1996.

- La seconde diminution importante des crédits d'intervention concerne la subvention versée à l'Institut national de l'environnement industriel et des risques (INERIS), dont le montant est en baisse de 19 %, soit - 18,5 millions de francs.

Placé sous la tutelle du Ministère de l'Environnement, cet établissement public à caractère industriel et commercial, créé en 1990, a pour mission de réaliser ou de faire réaliser des études et des recherches permettant de prévenir les risques que les activités économiques font peser sur la santé et la sécurité des personnes et des biens ainsi que sur l'environnement.

Néanmoins, dans le cadre du projet de loi sur l'air, l'INERIS bénéficiera de commandes supplémentaires du Ministère de l'Environnement au titre de travaux d'études relatives à la pollution atmosphérique.

E. PROTECTION DE LA NATURE ET DES PAYSAGES

Dans ce domaine, le Ministère de l'Environnement, principal intervenant public, consacre 39 % de ses dotations d'interventions (hors administration générale), ce qui représente pour 1997, 305,7 millions de francs en autorisations de programme et 497,81 millions de francs en crédits de paiements et dépenses ordinaires, soit une quasi stabilité par rapport à 1996.

Cet agrégat regroupe les moyens financiers consacrés à la conservation et à la réhabilitation du patrimoine naturel, des paysages et de la diversité biologique. La stabilité globale des crédits recouvre en réalité une progression due au transfert de moyens en provenance du Ministère de

l'Équipement dans le cadre de la politique des paysages et des sites et une réduction d'ampleur variable sur les autres actions.

- Les moyens nouveaux inscrits au sein de cet agrégat sont donc, pour l'essentiel, la conséquence de la décision du Gouvernement de confier au Ministère de l'Environnement la responsabilité de l'ensemble de la mise en oeuvre de la législation relative aux sites et aux paysages.

- L'analyse des moyens consacrés aux parcs nationaux, au conservatoire du littoral, aux réserves naturelles ou aux parcs naturels régionaux fait en revanche ressortir que la préservation des moyens de fonctionnement, s'accompagne de réductions importantes des subventions d'équipement accordées à ces différentes institutions.

- Les crédits destinés aux parcs nationaux qui progressent de 3,5 % (+ 3.75 millions de francs pour atteindre 111.25 millions de francs) en ce qui concerne les dépenses de fonctionnement, reculent de 11 % pour les subventions d'équipements et de 10,5 % pour les autorisations de programme (44.46 millions de francs).

- Un mouvement de même nature caractérise les moyens financiers consentis aux parcs naturels régionaux et au conservatoire du littoral. S'agissant des parcs naturels régionaux il faut relever que la stabilisation de leurs moyens résulte d'un transfert de 3.5 millions de francs à partir du Fonds national pour l'aménagement et le développement du territoire de la DATAR. Pour sa part, la subvention d'équipement accordée au conservatoire du littoral connaît une forte réduction de 6,4 % (- 8,25 millions de francs) pour être fixée à 136 millions de francs (DO + CP).

- En ce qui concerne les réserves naturelles, il faut noter que si elles ne connaissent qu'une légère réduction des crédits qui leur sont alloués, l'augmentation de leur nombre (+ 10 pour atteindre 140 en 1997) se traduira nécessairement par une réduction des moyens dont disposera chaque unité.

**DOTATIONS POUR LE RÉSEAU D'ESPACES PROTÉGÉS AU TITRE DU
PROJET DE LOI DE FINANCES**

(DO + CP en millions de francs)

Parcs nationaux	155.8
Conservatoire du littoral et des rivages lacustres	136
Réserves naturelles	42
Parcs naturels régionaux	41
Autres espaces sensibles	25.9

F. LES DOTATIONS AFFECTÉES À LA RECHERCHE

Les crédits affectés à cette « action » diminuent légèrement de 1,88 % pour être fixés à 79,3 millions de francs en dépenses ordinaires et crédits de paiement. En ce qui concerne les autorisations de programme, la baisse est de 12,6 %.

Les crédits affectés à cet agrégat doivent permettre de consolider les programmes de recherche engagés qui concernent notamment l'étude des « milieux » comme l'air, les climats, les eaux, les sols, les risques naturels, les liens entre environnement et santé et l'écologie urbaine.

La mise en oeuvre de ces activités se fait notamment, après appel d'offres, par la conclusion de contrats avec les laboratoires publics de recherche (organismes de recherche ou universités) ou avec le secteur privé ; 200 contrats sont actuellement en cours dont 2/3 avec le secteur public et 1/3 avec le secteur privé.

II. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE LORS DE L'EXAMEN DES CRÉDITS DE L'ENVIRONNEMENT

L'ensemble des modifications apportées par l'Assemblée nationale à ce budget consiste en des majorations de crédits à titre non reconductible :

- **Titre III**

- + 400.000 francs au chapitre 37-02 en faveur d'instances consultatives dans le domaine de la protection de la nature et des paysages.

- **Titre IV**

- + 1,485 million de francs au chapitre 44-10 en faveur des réserves naturelles et des parcs naturels régionaux.

- **Titre VI**

- . + 1,8 millions de francs en AP et en CP au chapitre 67-20 en faveur des réserves naturelles et des parcs naturels régionaux.

- . + 300.000 francs en AP et en CP au chapitre 67-41 en faveur du conservatoire du littoral.

DEUXIÈME PARTIE

LES GRANDES ORIENTATIONS EN MATIÈRE DE PRÉVENTION DES RISQUES NATURELS ET DE POLITIQUE DE L'EAU

I. LA PRÉVENTION DES RISQUES NATURELS

A. LA CONNAISSANCE DES RISQUES À TRAVERS LA MISE EN PLACE D'UNE « CARTOGRAPHIE RÉGLEMENTAIRE »

La loi du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement a institué un nouvel outil, le plan de prévention des risques naturels prévisibles (PPR), remplaçant les nombreux documents existants : plans d'exposition aux risques (PER), périmètres « R 111-3 », plans de surfaces submersibles, plans de zones sensibles aux incendies de forêts. Il constitue un cadre modulable et facilement adaptable au contexte local, et est établi suivant une procédure déconcentrée. Le décret relatif au PPR a été publié le 5 octobre 1995. Un programme sur 5 ans a été établi dans chaque département afin que les 2.000 communes les plus vulnérables soient couvertes à cette échéance. Les moyens financiers consacrés à ces plans sont passés de 15 MF en 1994 à 35 MF en 1997. Les crédits consacrés à cette cartographie des risques sont reportés sur une année supplémentaire, d'où une diminution de 5 millions de francs pour la dotation de 1997.

En 1996, on recense 1.277 PER, dont 441 approuvés, 908 périmètres d'exposition aux risques (article R.111-3 du code de l'urbanisme) et 166 PPR dont 9 approuvés.

Votre rapporteur déplore que les contraintes budgétaires ne conduisent à l'étalement de ce programme « cartographique », d'autant plus que la mise en place des PPR est déjà relativement lente.

B. AMÉLIORATION DES SYSTÈMES DE SURVEILLANCE ET D'ALERTE

L'effort entrepris en matière de surveillance porte sur les systèmes d'annonce des crues. Tout d'abord, la densification dans le sud-est de la France de la couverture du territoire par des radars météorologiques a fait l'objet d'une convention entre le ministère de l'environnement et Météo-France, signée en juillet 1994, qui prévoit le financement par le ministère de l'environnement de cinq nouveaux radars en cinq ans dans le quart sud-est de la France. Parallèlement, la modernisation des réseaux de stations de surveillance des crues sera poursuivie ainsi que le développement de nouveaux modèles de prévision de crues. Pour cela, les crédits d'investissement inscrits annuellement au budget du ministère de l'environnement ont été portés à 25 millions de francs dès 1994 et le même montant est inscrit dans le projet de loi de finances pour 1997. Cet effort de l'Etat est accompagné par une contribution des collectivités locales au financement des réseaux locaux représentant en moyenne 13 millions de francs par an. Par ailleurs, le ministère de l'intérieur a engagé la modernisation des systèmes de transmission aux maires des messages d'alerte et d'information sur les crues en cours.

C. LA MISE EN OEUVRE DU PLAN DÉCENNAL DE RESTAURATION ET D'ENTRETIEN DES COURS D'EAUX

Il s'agit de la principale mesure financière -10,2 milliards de francs de travaux sur 10 ans- financée en moyenne à 40 % par l'Etat. En 1994, les crédits inscrits en loi de finances initiale ont été abondés par des crédits complémentaires (loi de finances rectificative). 180 millions de francs ont été engagés en 1994 pour ces opérations de travaux. Le plan est resté prioritaire en 1995 et 1996 et les crédits inscrits au projet de loi de finances pour 1997 sont conformes au programme arrêté en 1994 en ce qui concerne les interventions du ministère de l'environnement. La contribution de ce dernier aux travaux de restauration de cours d'eau non navigables, de confortement des digues et aux travaux neufs de protection contre les crues s'élèvera conformément au rythme prévu à 229 millions de francs par an. A la fin de 1995, près de 620 millions de francs avaient été mis en place par le ministère

de l'environnement dans le cadre du programme de restauration des cours d'eau et de protection des lieux habités.

D. LE PLAN « LOIRE GRANDEUR NATURE »

La réalisation du plan décennal « Loire grandeur nature » a été arrêté par le Gouvernement lors du Comité interministériel du 4 janvier 1994 en concertation avec les collectivités locales et notamment l'Etablissement public pour l'aménagement de la Loire et ses affluents (EPALA).

La réalisation du plan Loire mobilise 1,8 milliard de francs de travaux impliquant plus de 700 millions de francs de crédits de l'Etat. Les crédits consacrés dans les années précédentes à la Loire représentaient 28 millions de francs par an (en DO et AP) ; c'est donc plus de 400 millions de francs de crédits supplémentaires qui sont nécessaires sur 10 ans.

Compte tenu de l'urgence des travaux de mise en sécurité, une part importante doit être réalisée d'ici à 1998, notamment les opérations alternatives du barrage de Serre de la Fare. En 1994, l'Etat a engagé 79 millions de francs. En 1995, ont été mobilisés 90 millions de francs d'autorisations de programme antérieurement votées pour la Loire (reportées d'année en année en attente de décision gouvernementale) et environ 280 millions de francs de crédits budgétaires (en DO et AP). En 1996, 68 millions de francs supplémentaires ont été engagés. Le projet de budget pour 1997 permettra la poursuite du programme arrêté en 1994.

II. LE RÔLE DES AGENCES DE L'EAU DANS LA POLITIQUE DE L'EAU

Aux crédits consacrés par l'Etat 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.

1997 étant, une année-charnière, votre rapporteur souhaite faire le point sur le bilan des réalisations du VI^e programme des agences de l'eau (1992-1996) avant de présenter les orientations retenues pour le VII^e programme prévu pour 1997-2001.

A. UN BILAN SATISFAISANT AU REGARD DES OBJECTIFS PRIORITAIRES DU VI^e PROGRAMME

Sur la période 1992-1996, les agences de l'eau ont accordé aux collectivités locales et aux usagers 33,5 milliards de francs d'aides pour la réalisation de plus de 90 milliards de francs de travaux effectués, qui, comme indiqué dans le tableau ci-dessous concerne pour plus de 57 % l'assainissement des collectivités locales.

NATURE ET MONTANT DES TRAVAUX AIDÉS PAR LES AGENCES DE L'EAU DANS LE CADRE DU VI^e PROGRAMME

	Montant (milliards de francs)	%
Assainissement des collectivités	52	57,0 %
Lutte contre la pollution industrielle	14	15,0 %
Amélioration des pratiques agricoles	2	2,5 %
Alimentation en eau potable	14	15,0 %
Amélioration de la ressource	7	8,0 %
Milieux naturels	2	2,5 %
Total	91	

Source : Direction de l'Eau - Mai 1996

- L'assainissement des collectivités locales satisfait à la mise en oeuvre des exigences de la directive européenne du 21 mai 1991 qui impose une obligation générale de collecte et de traitement des eaux usées des collectivités de plus de 2.000 équivalents habitants à échéance de l'an 2005. A l'heure actuelle, 40 % des investissements nécessaires sont engagés, ce qui est satisfaisant pour respecter les échéances. La quasi totalité des grandes villes de plus de 10.000 habitants vont disposer d'une station d'épuration et les efforts vont s'intensifier pour améliorer le taux de dépollution organique, notamment par le traitement de l'azote et du phosphore.

- En ce qui concerne la réduction des rejets industriels, l'arrêté du 1er mars 1993 fixant des normes de rejet plus sévères, a favorisé la mise en oeuvre de projets d'assainissement ciblés par type de pollution. L'accent a été mis sur la mise en oeuvre de technologies propres, la réalisation de stations

d'épuration spécifiques, ainsi qu'une politique d'élimination des déchets toxiques dans des centres adaptés.

- Les pollutions d'origine agricole ont été progressivement intégrées dans le dispositif aides-redevances des agences de l'eau à la suite de l'accord-cadre, signé en 1993 par les ministères de l'Agriculture et de l'Environnement avec la profession agricole.

Trois axes ont été définis, à savoir la mise aux normes des bâtiments d'élevage, la maîtrise de la fertilisation, notamment l'action sur les nitrates et les conditions d'utilisation des phytosanitaires.

- L'objectif garantissant l'alimentation en eau potable a pris toute sa dimension à partir de 1993, au vu des premiers bilans réalisés sur la qualité des eaux distribuées en application de la directive du 15 juillet 1980, intégrée en droit français. Si, globalement, la qualité des eaux est satisfaisante, des bilans récents effectués en 1992 et 1993 dans des unités de distribution de plus de 5.000 habitants ont donné des résultats ponctuellement non satisfaisants au plan de la bactériologie ou des teneurs en nitrates.

De plus, l'effort doit être poursuivi au niveau des petites unités de distribution et en zone rurale.

- Enfin, dans le cadre de la loi du 3 janvier 1992 sur l'eau, pour parvenir à une gestion globale de l'eau, des schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE) ont été élaborés en faisant appel à une très large concertation. Ils doivent servir pour les quinze prochaines années de cadre d'intervention afin d'atteindre une meilleure coordination et synergie des différents intervenants.

La déclinaison de leurs objectifs au niveau des différentes unités hydrographiques des bassins à travers les schémas d'aménagement et de gestion des eaux (SAGE) est plus lente, puisque seulement 12 projets sont en cours d'élaboration et 18 en cours d'instruction.

En conclusion, d'un point de vue économique et social, on peut indiquer :

- qu'entre 1992 et 1995, l'augmentation du prix moyen de l'eau s'est établi à 36 % (francs constants) et qu'après trois ans de hausse au rythme de 10 % en moyenne, l'augmentation du prix de l'eau s'est stabilisée à 5 % ;

- en termes d'emplois, on peut estimer que les investissements « lourds » des VI^e programmes auront permis la création de 30.000 emplois, et que la restauration et l'entretien des milieux aquatiques ainsi que le

programme de maîtrise des pollutions d'origine agricole ont permis la création de plusieurs milliers d'emplois locaux, notamment en zone rurale.

B. LES PERSPECTIVES DU VII^e PROGRAMME DES AGENCES DE L'EAU

Lors d'une réunion de ministres, tenue le 20 juin 1996 sous la présidence de M. Alain Juppé, ont été décidées les grandes orientations concernant le VII^e programme des agences de l'eau, qui couvrira la période 1997-2001.

Le montant global des travaux sur l'ensemble du VII^e programme est arrêté à 105 milliards de francs et les redevances à 51,070 milliards de francs répartis entre les agences comme suit :

(en milliards de francs)

Agence	Travaux	Redevances
Adour-Garonne	9,160	4,180
Artois-Picardie	6,480	3,780
Loire-Bretagne	16,970	7,100
Rhin-Meuse	8,030	4,780
Rhône-Méditerranée-Corse	21,690	11,480
Seine-Normandie	42,520	19,750
TOTAL	104,850	51,070

Le principe d'une stabilisation des prélèvements et donc du niveau global des redevances a été acté. Il appartiendra aux comités de bassin et aux conseils d'administration des agences, au moment du vote des programmes à la fin de l'année 1996, de mettre en oeuvre ces orientations et de décider de la répartition des charges entre les différents contributeurs.

Ces programmes permettront à la France de remplir ses obligations internationales et notamment communautaires en matière de maîtrise de pollutions d'origine agricole, d'amélioration de l'assainissement, de réduction des rejets toxiques et de renforcement de la qualité de l'eau potable. Un effort particulier sera réalisé en milieu rural afin d'améliorer la qualité bactériologique de l'eau distribuée et l'assainissement, en favorisant notamment l'assainissement autonome.

**NATURE ET MONTANT DES TRAVAUX AIDÉS PAR LES AGENCES DE
L'EAU DANS LE CADRE DU VII^E PROGRAMME**

	Total (milliards de francs)	%
Assainissement des collectivités	57.160	56
Lutte contre la pollution industrielle	12.940	13
Sites pollués industriels	400	
Amélioration des pratiques agricoles et irrigation	6.579	7
Alimentation en eau potable	15.598	20
Amélioration de la ressource et des eaux souterraines	4.699	
Milieus naturels	4.152	3
Total VII^e programme	101.528	
Nouvelles actions (inondations)	322	
TOTAL GÉNÉRAL	105.078	

Les répercussions attendues en matière d'emplois laissent prévoir 25.000 emplois supplémentaires, soit sous forme d'emplois créés ou de licenciements évités qui devraient concerner au principal le secteur du bâtiment.

En ce qui concerne le prix de l'eau, l'accent est mis sur la maîtrise des prix. Néanmoins, compte tenu des investissements à réaliser, le prix de l'eau devrait continuer à augmenter sur la base de 5 % par an (francs courants) entre 1996 et 2001.

III. VERS UN RENFORCEMENT DE LA RÉGLEMENTATION COMMUNAUTAIRE DANS LE DOMAINE DE L'EAU : DES ENJEUX CONSIDÉRABLES À MOYEN TERME

Dans le cadre de la réforme en cours de la politique communautaire dans le domaine de l'eau, dont la cause immédiate paraît avoir été la mise en oeuvre du principe de subsidiarité, la Commission européenne a décidé de procéder à une refonte générale de la réglementation sur l'eau, proposant notamment l'adoption d'une directive cadre et la simplification de la législation existante. Les conclusions du Conseil européen d'Edimbourg de 1993 prévoyaient déjà un recentrage de la réglementation sur le respect de paramètres impératifs pour garantir la qualité de l'eau, en laissant aux Etats membres qui le souhaitent la possibilité de définir des paramètres supplémentaires ou des valeurs limites plus sévères et correspondant à leur situation particulière.

La modification la plus importante concerne la réduction obligatoire de la teneur en plomb dans l'eau, que la Commission entend réduire de 50 à 10 microgrammes par litre.

Le respect de la valeur de 10 µg/l obligerait à remplacer les canalisations en plomb existantes situées en partie dans le domaine public (branchements), mais surtout dans le domaine privé (installations intérieures des immeubles anciens). Le coût de l'opération en France a été estimé à **120 milliards de francs, dont environ 80 % pour le domaine privé**. Des coûts analogues sont à prévoir en Italie, Grande-Bretagne et en Espagne.

Cette proposition de la Commission, qui a fait l'objet d'un premier débat au Parlement européen, est critiquable à deux points de vue :

- l'intérêt au plan sanitaire d'une valeur aussi basse que 10 µg/l n'est pas démontré ; on notera, en outre, que des teneurs supérieures à cette valeur ont été détectées dans les jus de fruits ou le lait maternel ;

- le coût économique engendré ne pourrait être absorbé sans éviction d'autres dépenses dans le domaine de l'eau, pourtant prioritaires, comme l'épuration des eaux usées et l'amélioration de la qualité microbiologique de l'eau potable.

Le Gouvernement français a préparé, en liaison avec les professionnels concernés et le Conseil supérieur d'hygiène publique de France, une position susceptible d'améliorer la situation sur le plan de la santé

publique tout en étant raisonnable sur le plan économique. Cette position est la suivante :

- pour les installations existantes, proposition de réduire la norme « plomb » à 25µg/l, ce qui sera déjà un grand progrès en terme de santé publique, puisque la valeur maximale admissible serait ainsi divisée par deux ;

- renforcement des actions à mener dans les zones à risques, c'est-à-dire celles où les eaux sont naturellement agressives. Des traitements de l'eau permettent de réduire les teneurs en plomb à des valeurs inférieures à 25 microgrammes par litre pour un coût très inférieur à celui du changement systématique des conduites. Ces traitements conduisent simultanément à une amélioration de la qualité globale de l'eau, puisqu'ils permettent également de réduire les concentrations en cuivre ou nickel qui font l'objet de valeurs maximales dans le projet de la Commission ;

- pour les nouvelles installations, prendre des dispositions réglementaires pour interdire le plomb au titre du principe de précaution (dispositions déjà prises en France notamment avec l'interdiction du plomb dans les canalisations depuis 1995).

TROISIÈME PARTIE

LA PRÉVENTION DES POLLUTIONS ET LA GESTION DES DÉCHETS

I. LA MISE EN OEUVRE DES DISPOSITIONS DU PROJET DE LOI SUR L'AIR

Le projet de loi sur l'air et l'utilisation rationnelle de l'énergie a été adopté en seconde lecture par le Sénat en octobre 1996, et devrait faire l'objet d'une adoption définitive par le Parlement avant la fin de l'année. Ce projet de loi prévoit le renforcement de la surveillance de la qualité de l'air.

A. OBJECTIFS DU DÉVELOPPEMENT DE LA SURVEILLANCE DE LA QUALITÉ DE L'AIR

Il s'agit, d'une part, de mettre en place une surveillance dans l'ensemble des agglomérations de plus de 250.000 habitants avant le 1er janvier 1997, dans l'ensemble des agglomérations de plus de 100.000 habitants avant le 1er janvier 1998 et sur l'ensemble du territoire national avant le 1er janvier 2000. Il est par ailleurs prévu de renforcer les dispositifs de surveillance existants.

● Sans attendre l'adoption définitive de la loi, le Gouvernement a décidé d'engager ce programme et de dégager des crédits à cet effet, dès 1996, à hauteur de 200 millions de francs. Les ouvertures de crédit prévues dans le décret n° 96-849 du 26 septembre 1996 portant ouverture de crédits à titre d'avance permettront de répondre à des besoins d'investissement, de fonctionnement et d'études, pour l'ensemble du dispositif de surveillance, au niveau national comme au niveau local.

A ce jour, une surveillance de la qualité de l'air doit être mise en place pour quatre agglomérations de plus de 250.000 habitants et une vingtaine de plus de 100.000 habitants. A cet effet, trois associations de gestion devront être créées dans la région Centre, la région Limousin et l'agglomération de Valenciennes. Le reste du développement du dispositif en métropole devrait se faire par l'extension des réseaux existants.

De plus, les investissements prévus devraient conduire à une amélioration notable, qualitative et quantitative, de la surveillance de la qualité de l'air dans les agglomérations déjà surveillées. Il s'agit ainsi d'améliorer la surveillance de la pollution de fond. Dans ce cadre, l'indice de qualité de l'air ATMO, qui donne une indication sur la qualité de l'air aux non-spécialistes, devrait être rapidement calculé et communiqué dans toutes les agglomérations de plus de 100.000 habitants. Il s'agit également de mieux cerner la pollution de proximité, notamment d'origine automobile, et d'élargir le spectre des polluants recherchés, en prévision des nouvelles directives européennes sur la qualité de l'air.

B. MODALITÉS D'ENGAGEMENT DES CRÉDITS SUPPLÉMENTAIRES

Les crédits complémentaires destinés au fonctionnement des associations de gestion des réseaux de surveillance de la qualité de l'air seront délégués aux préfets (directions régionales de l'industrie, de la recherche et de l'environnement compétentes) à l'automne 1996.

Les crédits destinés à l'équipement seront délégués à l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie. Celle-ci prendra en charge, par le biais d'un appel d'offre lancé en octobre 1996, les négociations avec les fournisseurs pour les équipements pouvant bénéficier de conditions avantageuses d'achats groupés, pour le compte des réseaux de mesure. Les financements utilisés pour ces opérations seront considérés comme des subventions d'équipement en nature accordées aux réseaux. Dans les autres

cas d'équipements, l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie versera une participation financière aux réseaux qui procéderont directement aux achats et travaux concernés.

Ces crédits devraient être reconduits en 1997 selon les modalités identiques et permettre de répondre à l'objectif de couverture de l'ensemble des agglomérations de plus de 100.000 habitants au début de l'année 1998.

C. PERSPECTIVES D'ÉVOLUTION DU DISPOSITIF DE SURVEILLANCE

Les actions suivantes devraient être engagées sur les crédits de 1996.

1. Extension de la surveillance

- Mise en place de la surveillance de la qualité de l'air dans les agglomérations de plus de 250.000 habitants : 4 agglomérations (Toulon, Valenciennes, Grasse, Cannes, Antibes et Tours) restent à couvrir ;

- Mise en place de la surveillance de la qualité de l'air dans les agglomérations de plus de 100.000 habitants : 10 agglomérations de plus de 135.000 habitants et il restera 10 agglomérations de plus de 100.000 habitants à couvrir en 1997). Trois agglomérations de plus de 200.000 habitants doivent être ainsi couvertes : il s'agit d'Orléans, Angers et Brest.

2. Amélioration de la surveillance actuelle

- Renforcement des réseaux existants avec trois objectifs : une meilleure surveillance de la pollution de proximité automobile (notamment particules), une meilleure information du public (généralisation des procédures d'alerte et des astreintes pour les épisodes de forte pollution, de l'indice de qualité de l'air ATMO pour une information régulière) et la prise en compte de nouveaux polluants (notamment le benzène).

L'augmentation des moyens se traduit par davantage de capteurs de pollution, notamment de l'ozone et des particules, et davantage de camions

laboratoires (9 camions devraient s'ajouter aux 6 existants, cette action devant se poursuivre encore en 1997).

3. Renforcement des études concernant la qualité de l'air

- Modernisation et harmonisation technique des moyens de mesure, avec notamment le renforcement des activités du Laboratoire central de surveillance de la qualité de l'air, structure regroupant les compétences du Laboratoire national d'essais (LNE), de l'Institut national de l'environnement industriel et des risques (INERIS) et de l'Ecole des mines de Douai, qui contribue au développement des techniques et des méthodes de mesure ;

- Achèvement de la mise en place de la banque de données sur la qualité de l'air (BDQA), base de données gérée par l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME), contenant l'ensemble des résultats de mesure des associations de gestion de réseau de surveillance de la qualité de l'air ;

- Prise en charge d'études concernant la qualité de l'air : programme PRIMEQUAL (effets sur la santé, modélisation des phénomènes, mesure de polluants nouveaux) ;

- Mise en place d'une surveillance sanitaire ;

- Etudes préalables à la mise en place des réseaux de surveillance (implantation des stations) et des plans régionaux pour la qualité de l'air ;

- Renforcement des moyens de communication au niveau national et local sur la problématique de la pollution atmosphérique.

II. L'ÉLIMINATION DES DÉCHETS : LES DIFFICULTÉS POSÉES PAR L'APPLICATION DE LA LOI DU 13 JUILLET 1992 SUR LA GESTION DES DÉCHETS

A. RAPPEL DU DISPOSITIF LÉGISLATIF ET RÉGLEMENTAIRE

● Avec la loi du 13 juillet 1992 relative à l'élimination des déchets, la France s'est dotée des instruments nécessaires à une gestion optimale des déchets ménagers et assimilés. Cette loi, modifiée par celle du 2 février 1995, a posé les fondements d'une politique centrée principalement sur la réduction à la source et la valorisation optimale des déchets, destinées d'une part, à éviter des gaspillages et d'autre part, à réduire l'impact visuel et environnemental des décharges traditionnelles.

Pour cela, la production de déchets doit être réduite, la valorisation matière et la valorisation thermique favorisées, la collecte et le traitement appropriés développés. Cet objectif concerne aussi bien les déchets industriels que les déchets des communes tels qu'ordures ménagères, déchets d'espaces verts ou boues de station d'épuration. Cela signifie que les déchets doivent subir un traitement par les meilleurs procédés possibles et qu'à compter du 1er juillet 2002, seuls seront acceptés dans les centres de stockage, les déchets ultimes résultant de ces traitements et présentant donc moins de risques d'atteinte à l'environnement.

La loi du 2 février 1995 a complété les dispositions de celle de 1992 et apporté des éléments nouveaux en vue de cette gestion optimale des déchets. Les missions attribuées à l'ADEME dans ce cadre ont été largement étendues avec en particulier, dans le domaine des déchets industriels spéciaux, la mise en place d'une taxe destinée à financer la réhabilitation des sites pollués orphelins et dans le domaine des déchets ménagers, la possibilité de financer la réhabilitation des anciennes décharges.

En matière de gestion des déchets, depuis le 4 février 1996, d'une part, les régions ont la possibilité d'avoir compétence pour l'élaboration des plans d'élimination des déchets industriels spéciaux et, d'autre part, les départements peuvent demander la compétence pour l'élaboration des plans d'élimination des déchets ménagers et assimilés.

Les objectifs essentiels des lois du 13 juillet 1992 et du 2 février 1995 sont les suivants : prévenir ou réduire la production et la nocivité des déchets, notamment en agissant sur la fabrication et sur la distribution des produits, valoriser, autant qu'il est pertinent de le faire, les déchets par réemploi, recyclage ou toute autre action visant à obtenir, à partir des déchets, des matériaux réutilisables ou de l'énergie, assurer la mise en place de systèmes de gestion de déchets performants et adaptés à leur contexte par une concertation systématique (plans départementaux et régionaux d'élimination des déchets), contrôler le transport des déchets et le limiter en distance et en volume, limiter la quantité de déchets bruts mis en décharge et garantir la sécurité de l'élimination (surveillance du site, intervention en cas d'accident, remise en état après fermeture).

Pour atteindre ces objectifs, la loi prévoit divers outils :

- un renforcement des conditions techniques et financières d'autorisation et du contrôle des sites de stockage ;

- l'élaboration, la mise en oeuvre et la révision de plans départementaux ou interdépartementaux d'élimination des déchets en concertation entre les élus et l'Etat ;

- le financement d'une politique d'aide aux collectivités pour les nouvelles installations de collecte et de traitement de déchets dont elles sont responsables.

- Pour contribuer au financement de cette politique, une taxe sur le traitement et le stockage des déchets a été instituée par la loi du 13 juillet 1992 (modifiée par celle du 2 février 1995) et sa gestion confiée à l'ADEME. Ses conditions de perception et d'utilisation ont été définies respectivement par les décrets du 29 mars 1993 modifié et son montant a été fixé à 5.000 francs par installation par la loi du 13 juillet 1992.

La loi du 2 février 1995 a prévu une augmentation du tarif de la taxe de 5 francs par an pour passer de 25 francs au 1er janvier 1995 à 40 francs au 1er janvier 1998. Cette taxe est acquittée par les exploitants de décharges de déchets ménagers et assimilés et tout exploitant d'une installation collective d'élimination de déchets industriels spéciaux.

Pour le stockage des déchets industriels spéciaux, le taux est double par rapport au taux de base et s'entend avant stabilisation. Ce doublement ne s'applique pas aux résidus provenant des installations de traitement assujetties à la taxe.

- Alimentées par cette taxe, les aides financières de l'ADEME ont vocation à favoriser le développement de moyens de traitements innovants, à faciliter la réalisation d'équipements collectifs exemplaires de traitement des déchets, à remettre en état des installations de stockage collectif de déchets ménagers et assimilés et à réhabiliter des sites industriels pollués « orphelins ».

B. ADOPTION DES PLANS D'ÉLIMINATION DES DÉCHETS DÉPARTEMENTAUX

- Le décret du 3 février 1993, relatif aux plans d'élimination des déchets ménagers et assimilés, pris en application de l'article 10-2 de la loi du 13 juillet 1992 et de la directive CEE du 18 mars 1991, a fixé les modalités selon lesquelles ces documents devaient être élaborés avant le 4 février 1996.

La loi n° 95-101 du 2 février 1995 (art. 60) a modifié l'article 10-2 de la loi de 15 juillet 1975. Elle a notamment disposé, d'une part, que le projet de plan départemental « est élaboré à l'initiative et sous la responsabilité de l'Etat ; toutefois, cette compétence est transférée, à sa demande, au conseil général ». Elle prévoit, d'autre part, une procédure d'élaboration quelque peu différente par rapport à celle fixée par la loi du 13 juillet 1992 (composition complétée de la commission du plan, soumission du projet au conseil général, au conseil départemental d'hygiène ainsi qu'aux conseils généraux des départements limitrophes avant l'enquête publique). Ces dispositions sont entrées en vigueur le 4 février 1996 mais les décrets d'application portant modification partielle des décrets n° 93-139 et 93-140 du 3 février 1993, relatif aux plans régionaux et aux plans départementaux d'élimination ont été examinés par le Conseil d'Etat en juin 1996 et sont en cours d'approbation. Le décret relatif aux plans départementaux devra notamment établir des dispositions transitoires claires, selon que le Conseil général a ou non opté, après le 3 février 1996, pour le transfert de compétences et selon que l'enquête publique a ou non été prescrite avant la date de publication du décret.

L'état d'avancement des plans au 31 juillet 1996 peut être résumé dans le tableau ci-dessous :

Plans adoptés par arrêté préfectoral	50 (1)
Plans ayant atteint le stade de l'enquête publique	23
Plans approuvés par la commission d'élaboration (et pas nécessairement par le Conseil général)	19
Plans en cours d'élaboration	10 (2)

(1) - dont le plan du Cher, annulé par le tribunal administratif d'Orléans et pour lequel toute la procédure d'élaboration est à recommencer :

- un plan est interdépartemental (Drôme et Ardèche), ce qui signifie qu'au total 50 départements ont adopté leur plan, le Cher exclu.

(2) dont Mayotte et St Pierre et Miquelon, pour lesquels le décret du 3 février 1993 ne s'impose pas (pas d'obligation de faire un plan départemental), et Paris qui connaît une situation particulière.

La compétence en matière d'élaboration, de suivi ou de révision du plan a été transférée au Conseil général dans les départements du Tarn et Garonne, de la Creuse, de la Lozère et de la Réunion.

• En ce qui concerne l'élaboration des plans régionaux d'élimination des déchets industriels spéciaux, la loi n° 95-101 du 2 février 1995 prévoit également un transfert de compétences possibles vers les conseils régionaux, mais le décret d'application n'est pas encore paru, et donc aucun Conseil régional n'a pu faire encore de demande officielle.

Au 1er juillet 1996, 9 plans élaborés selon l'ancienne procédure conduite par le préfet ont été approuvés. Il s'agit des régions suivantes :

- Bretagne : 20 juillet 1995
- Franche Comté : 27 mars 1996
- Ile de France : 2 février 1996
- Basse Normandie : 31 janvier 1996
- Haute Normandie : 8 septembre 1995

- Nord-Pas-de-Calais : 2 février 1996
- Pays de Loire : 2 février 1996
- Picardie : 1er février 1996
- Rhône-Alpes : 28 août 1994.

C. LES DIFFICULTÉS D'APPLICATION DE LA LOI

Force est de constater, à cinq ans, des échéances fixées par la loi du 13 juillet 1992 pour l'élimination des décharges de déchets ménagers, que les collectivités locales sont confrontées à un enjeu économique démesuré, dans le choix des outils à mettre en oeuvre.

« Les prévisions issues des plans départementaux d'élimination des déchets ménagers évaluent à 28 millions de tonnes par an la quantité de déchets ménagers et assimilés à traiter à l'horizon 2002. Sur ce tonnage, 15 millions de tonnes, au mieux, seront incinérés si tous les projets annoncés entrent effectivement en activité, » analyse l'association pour la promotion de l'élimination technique (ASPRODET) ; 3 millions de tonnes de déchets pourront être au mieux recyclés. La question reste donc posée pour 10 millions de tonnes de déchets ménagers.

De plus, les collectivités locales n'ont pas la capacité financière de supporter le coût de ces investissements. Selon les estimations de l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME), l'application stricte de la loi de 1992 devrait coûter environ 61 milliards de francs aux communes d'ici 2002. Or si, globalement, le coût de traitement des ordures ménagères est sensiblement équivalent quel que soit le système choisi, il ne se répercute pas de la même manière selon que l'on a préféré l'incinération ou la décharge « hyper-sécuritaire ». Cette dernière présente l'avantage, non négligeable pour un élu, de nécessiter un moindre investissement au départ : de 20 millions à 25 millions de francs pour un centre de stockage d'une capacité de 10.000 tonnes, soit environ dix fois moins que pour une usine d'incinération premier prix.

QUATRIÈME PARTIE

LA PROTECTION DE LA NATURE

I. LA DIVERSITÉ DES ESPACES PROTÉGÉS EN FRANCE

A. LA RÉGLEMENTATION DES OUTILS DE PROTECTION

La France compte plus de cinquante outils de protection d'espaces naturels, dont une dizaine est très souvent utilisée. L'origine de la protection peut être réglementaire, contractuelle ou internationale.

● Protections réglementaires

- Les parcs nationaux créés en 1960 protègent des territoires exceptionnels en leur zone centrale tout en favorisant le développement économique, culturel et social de leurs zones périphériques.

- Les réserves naturelles créées en 1976 protègent des zones dont le milieu naturel ou les espèces présentent une « importance exceptionnelle ».

- Les arrêtés de biotopes créés en 1977 conservent les habitats d'espèces protégées. Leur mise en oeuvre est relativement souple.

- Les réserves naturelles volontaires sont accordées pour six ans, renouvelables sur demande, à un propriétaire soucieux de protéger le patrimoine naturel de son territoire.

● **Protections contractuelles**

Les parcs naturels régionaux créés en 1967 protègent le patrimoine naturel d'une région et favorisent le développement économique et social. Les collectivités locales s'engagent par une charte pour 10 ans renouvelables.

● **Protections internationales**

- Les zones de protection spéciale créées en 1979 sont désignées au titre de la directive Oiseaux qui préconise la préservation, la création et l'entretien d'habitats d'oiseaux sauvages menacés.

- La convention internationale de Ramsar adoptée en 1971 et ratifiée par la France en 1986 vise à protéger les zones humides désignées par les États.

- Les réserves biogénétiques du Conseil de l'Europe créées en 1976 doivent faire progresser l'inventaire de la richesse et de la diversité biologique en l'Europe.

● En 1970, première année européenne pour la protection de la nature, un parc national et six parcs régionaux sont créés en France. Une seconde vague d'espaces protégés apparaît entre 1974 et 1976, après la création du ministère de l'environnement. L'application de la loi de 1976 sur la protection de la nature, dont les décrets d'application sont publiés surtout après 1979, se traduit par un troisième train de créations entre 1979 et 1981. De nouveaux outils de protection apparaissent ensuite comme les arrêtés de biotopes, les sites Ramsar, ou les zones de protection spéciale de la directive Oiseaux. Chaque année depuis 1984, une dizaine de nouveaux espaces protégés sont ainsi désignés. La décentralisation, puis la loi de 1993 réactivent la création de parcs naturels régionaux.

B. LA RÉPARTITION GÉOGRAPHIQUE DES ESPACES PROTÉGÉS

RÉPARTITION DES SITES PROTÉGÉS, PAR TYPE DE SITES ET PAR RÉGION

(surface relative en %)	Parcs nationaux		Réserves naturelles		Arrêtés de biotope		Réserves naturelles volontaires		Parcs naturels régionaux		Zones de protection spéciale		Sites Ramsar	
	nbre	surf. rel.	nbre	surf. rel.	nbre	surf. rel.	nbre	surf. rel.	nbre	surf. rel.	nbre	surf. rel.	nbre	surf. rel.
Alsace			6	0,1	27	0,38	12	0,282	2	22				
Auvergne			4	0,09	8	0,02	4	0,001	2	27	2	0,107		
Aquitaine	1	0,3	11	0,07	13	0,1	3	0,014	1	6,4	12	0,84		
Basse-Normandie			7	0,16	18	0,15			2	14,3	6	2,083	2	2,32
Bourgogne			3	0,03	13	0,06			1	6,3	3	0,025		
Bretagne			5	0,02	16	0,02			1	4,2	21	2,373	2	1,59
Centre			4	0,03	20	0,09	5	0,003	1	4,4	3	0,022	1	3,54
Champagne-Ardenne			2	0,005	29	0,05	3	0,003	2	4,9	3	0,403	1	10,02
Corse			5	0,33	10	0,14			1	47	7	6,504	1	0,22
Franche-Comte			6	0,04	11	0,74	8	0,024	2	8,9	1	0,02		
Haute-Normandie			1	0,01	6	0,01	1	0,001	1	4,6	2	0,662		
Ile-de-France			2	0,01	22	0,09	5	0,017	2	8,2	1	0,008		
Languedoc-Roussillon	1	3,2	15	0,6	19	0,13	9	0,014	1	2,8	6	4,023	1	0,74
Limousin					13	0,09	4	0,018						
Lorraine			5	0,06	31	0,06	8	0,005	3	15,7	4	0,103	2	0,27
Midi-Pyrenees	1	0,6	1	0,05	43	0,26	4	0,049	2	9,5	2	0,127		
Nord-Pas-de-Calais			3	0,08	7	0,1	10	0,022	1	10,4	4	1,066		
PACA	3	4,1	8	0,48	26	0,84	8	0,08	3	10,7	8	7,884	3	2,95
Pays de la Loire			3	0,09	10	0,01	3	0,01	3	7,4	7	1,211	4	0,96
Picardie			4	0,18	5	0,01	1	0,001			2	0,775		
Poitou-Charentes			5	0,02	28	0,19	2	0,003	1	3,7	6	1,349		
Rhône-Alpes	2	2	25	1,37	69	0,51	10	0,02	4	9,2	7	2,774	1	0,03
TOTAL	6	0,6	122	0,24	426	0,19	97	0,02	30	8,8	99	1,479	11	1,16

N.B. : Le nombre total des protections est parfois inférieur à la somme des protections de chaque région car certaines protections font partie de plusieurs régions à la fois et le total évite ces doubles comptes.

En définitive, dans 15 régions sur 22, la superficie des réserves naturelles représente moins de 1 % de superficie totale de la région, et seule la région Rhône-Alpes protège plus de 1 % de son territoire avec ses 25 réserves. Les secteurs protégés par les réserves naturelles ne se limitent pas aux régions isolées de montagne. Ainsi, en Aquitaine, la majorité des 11 réserves sont situées à l'extérieur des Pyrénées ou de la forêt landaise. Seuls les sites désignés en application des directives européennes et des conventions internationales couvrent déjà plus de 1 % du territoire français, alors même que l'application de ces textes est loin d'être achevée.

Les réserves naturelles sont surtout concentrées dans les zones de montagne et sur le littoral à l'exception de la région PACA. Elles sont rares sur une diagonale nord-est/sud-ouest et inexistantes des Pyrénées centrales aux confins du Centre et de l'Auvergne. La répartition des réserves volontaires est plus homogène, malgré leur absence en Bretagne, en Basse-Normandie et en Bourgogne. Les parcs naturels régionaux sont présents dans toutes les régions françaises à l'exception de la Picardie et du Limousin pour lesquelles des projets sont en cours.

C. LES AMBIGUITÉS DE L'INVENTAIRE DES ZONES NATURELLES D'INTÉRÊT ÉCOLOGIQUE, FAUNISTIQUE ET FLORISTIQUE (ZNIEFF)

- L'inventaire Znieff (Zones naturelles d'intérêt écologique, faunistique et floristique) recense les milieux remarquables du patrimoine français. Les zones de type I correspondent à des sites abritant des éléments précis du patrimoine naturel alors que les zones de type II concernent plutôt de grands ensembles possédant une cohérence écologique et paysagère.

12,3 millions d'hectares sont recensés dans ces inventaires, soit un peu plus de 22 % du territoire français.

Ces inventaires sont élaborés sous la responsabilité scientifique du Museum national d'histoire naturelle. Ils sont transmis par le préfet pour information aux collectivités locales concernées, notamment à l'occasion de l'élaboration d'un plan d'occupation des sols. L'article 23 de la loi n° 93-24 du 8 janvier 1993 sur la protection et la mise en valeur des paysages, qui résulte d'un amendement de notre excellent collègue Jean-François Le Grand, rapporteur du projet de loi au Sénat, ne confère aucune valeur juridique à ces

documents, à l'élaboration desquels les collectivités locales ne sont pas associées.

Néanmoins, et quoiqu'ils soient dépourvus de toute valeur juridique, leur non-respect soulève parfois des difficultés, ce qui nuit considérablement à la lisibilité du dispositif déjà complexe des espaces protégés.

D. LA SUPERPOSITION DES ESPACES PROTÉGÉS ET DES INVENTAIRES ZNIEFF

La superposition cartographique des espaces protégés avec l'inventaire Znieff, se montre riche d'informations. Cet inventaire, dont l'objectif est précisément de recenser les milieux remarquables du patrimoine naturel, inclut bien les espaces protégés. L'analyse de la proportion des surfaces protégées faisant partie d'une Znieff donne les résultats suivants : en moyenne, 97 % des zones centrales des parcs nationaux et des réserves biogénétiques, 90 % des réserves naturelles, 80 % des arrêtés de biotopes, 77 % des zones de protection spéciale, 74 % des réserves naturelles volontaires et 60 % des zones Ramsar sont comprises dans des Znieff. La convergence est donc bonne.

Même dans les parcs naturels régionaux dont les objectifs associent environnement et développement, plus de 40 % des territoires sont compris dans l'inventaire Znieff. Les disparités régionales sont toutefois importantes : l'Alsace et l'Aquitaine montrent une présence relativement faible des Znieff dans les parcs naturels régionaux (respectivement 6 et 13 %). Les plus fortes proportions de Znieff dans les parcs naturels régionaux concernent la Corse (54 %), le Centre (56 %), PACA (60 %), le Nord-Pas-de-Calais (près de 62 %) et le Languedoc-Roussillon (89 %). Par ailleurs, la proportion d'espaces protégés dans chaque région est plus forte à l'intérieur des Znieff que sur l'ensemble du territoire. De façon homogène, on trouve une densité d'espaces protégés trois à quatre fois plus forte (selon les catégories) au sein des Znieff que sur le reste du territoire. La part des espaces protégés dans l'inventaire Znieff n'excède cependant pas 5 %.

Cet inventaire reste donc un outil de connaissance dont une proportion significative, mais faible, donne lieu à des procédures de classement.

II. LES INCERTITUDES LIÉES À LA CONSTITUTION DU RÉSEAU - NATURA 2000 : UNE NOUVELLE CATÉGORIE D'ESPACES PROTÉGÉS OU UN SIMPLE INVENTAIRE DE SITES REMARQUABLES ?

A. RAPPEL RÉGLEMENTAIRE

● La constitution du réseau Natura 2000 est prévue par la directive n° 92/43 CEE du 21 mai 1992 concernant la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvages, dite directive « Habitats », elle doit contribuer à assurer la préservation de la diversité biologique européenne, principalement au moyen de la constitution d'un réseau écologique de sites abritant les habitats naturels et les habitats d'espèces de faune et de flore sauvages d'intérêt communautaire.

L'une de ses originalités est de rechercher à concilier cet objectif avec les exigences économiques, sociales et culturelles des États membres.

Ce réseau, intitulé « Natura 2000 », constitue le coeur du dispositif. La désignation des sites entraînera pour les États membres une obligation de résultat, c'est-à-dire, selon la directive, le maintien, ou la restauration des habitats naturels et des habitats d'espèces d'intérêt communautaires, dans un état de conservation favorable. Conformément au principe de subsidiarité, c'est aux États membres de définir et de mettre en oeuvre les dispositions qu'ils doivent prendre pour atteindre ce résultat.

La directive s'intéresse aux habitats dits d'intérêt communautaire. Elle distingue dans ses annexes certains types d'habitats naturels des habitats propres à certaines espèces.

Les premiers sont en danger de disparition dans leur aire de répartition naturelle (et sont donc considérés comme prioritaires par la directive), ou constituent des exemples remarquables de caractéristiques propres à l'une ou à plusieurs des six régions biogéographiques européennes.

La France possède 172 des 222 types de ces habitats énumérés dans l'annexe I de la directive (dont 43 habitats prioritaires sur 66) et 4 des 6 régions biogéographiques. Ils appartiennent à 9 grands ensembles de milieux : habitats côtiers et végétation halophytique, dunes maritimes et continentales, habitats d'eau douce, landes et fourrés tempérés, fourrés sclérophylles, formations herbacées naturelles et semi-naturelles, tourbières hautes et basses, habitats rocheux et grottes, forêts.

Les seconds correspondent à l'habitat d'espèces qui sont soit en danger ou vulnérables ou rares ou endémiques (mammifères, reptiles, amphibiens, poissons, arthropodes, insectes, mollusques, plantes).

La France est concernée par 83 espèces animales et 57 espaces végétales sur les 632 taxons que comprend l'annexe II de la directive (dont respectivement 8 sur 23 et 10 sur 165 des espèces prioritaires).

● La directive prévoit la mise en place du réseau en trois étapes, fixées pour la France par le décret n° 95-630 du 5 mai 1995.

- Dans un premier temps, **de juin 1992 à juin 1995**, les États membres devaient réaliser l'inventaire des habitats et des espèces concernées et proposer une liste nationale de sites susceptibles d'être reconnus d'importance communautaire.

- La seconde, **qui doit se dérouler jusqu'à juin 1998**, a pour objet d'établir, par accord entre les États membres et la Commission, la liste des sites d'importance communautaire au sein de chacune des six régions biogéographiques européennes pour constituer un réseau cohérent à partir des propositions nationales.

- Durant la dernière étape, **de juin 1998 à juin 2004**, les États membres désigneront officiellement les sites retenus comme Zone Spéciale de Conservation. (Le réseau inclura aussi des Zones de Protection Spéciale issues de la mise en oeuvre de la directive n° 79-409 CEE du 2 avril 1979, dite directive « Oiseaux ». A ce jour, 103 zones couvrant une superficie de 730.502 ha ont été classées par la France à partir d'un inventaire de 285 zones importantes pour la conservation des oiseaux intéressant 4.420.000 ha).

En France, la première étape des travaux a consisté dans la réalisation de l'inventaire des sites abritant les habitats naturels et les espèces d'intérêt communautaire concernés.

Sous l'égide du préfet de région, direction régionale de l'environnement (DIREN), les travaux ont été conduits par le Conseil scientifique régional du patrimoine naturel (CSRPN) et coordonnés au plan national par le Muséum national d'histoire naturelle aidé de quatre groupes scientifiques biogéographiques.

Le travail réalisé par la communauté scientifique et naturaliste nationale a conduit à identifier 1.623 sites couvrant une superficie de près de 8 millions d'hectares, soit 15 % du territoire métropolitain. Le Muséum national d'histoire naturelle a assuré l'évaluation nationale des sites selon les

critères contenus dans l'annexe III de la directive. Ses travaux l'ont conduit à hiérarchiser l'ensemble des sites en quatre groupes :

- les sites remarquables disposant d'un très important cortège d'habitats et/ou d'espèces visées par la directive et formant un écosystème de grande dimension et de très haute valeur écologique (453 sites couvrant environ 4,5 millions d'hectares) ;

- les sites à ensemble très intéressant d'habitats ou d'espèces caractérisant particulièrement bien tout ou partie d'un terroir intra ou interrégional de haute valeur écologique (863 sites couvrant environ 3,3 millions d'hectares) ;

- les sites à ensemble intéressant possédant un ou plusieurs habitats ou espèces caractérisant une région naturelle ou un terroir (252 sites couvrant environ 539.000 hectares) ;

- les sites secondaires (55 sites couvrant environ 322.000 hectares).

Invité, sur la base de cette évaluation, à délibérer sur les sites susceptibles d'être reconnus d'importance communautaire, le Conseil national de la protection de la nature a proposé de ne retenir d'un point de vue scientifique que les sites « remarquables » et « très intéressants » soit **1.316 sites couvrant une superficie de l'ordre de 7 millions d'hectares soit 13 % du territoire.**

B. LES DIFFICULTÉS DE MISE EN OEUVRE LIÉES À UNE MAUVAISE LISIBILITÉ DU DISPOSITIF

Beaucoup d'acteurs économiques (forestiers, agriculteurs, chasseurs) et de nombreux élus de sont inquiétés du manque de concertation dans la procédure d'élaboration des inventaires et des conséquences de l'application de la directive sur la poursuite des activités humaines dans les sites Natura 2000 et notamment sur la gestion agricole et forestière et la pratique de la chasse. La démarche du Gouvernement a bien tardivement tenté d'expliquer à tous les acteurs, en particulier ceux du monde rural ce qu'il fallait entendre par une politique contractuelle en faveur de la sauvegarde du patrimoine naturel d'intérêt européen. Des discussions qui ont eu lieu entre le ministre de l'environnement et le commissaire européen à l'environnement, au mois de janvier dernier, il ressort que la Commission partage la position française à savoir que le réseau Natura 2000 n'a pas pour objet de faire des sites qui y seront incorporés, des « sanctuaires de nature ». Ils seront au contraire des territoires d'application du développement durable. En réalité, la

directive Habitats devrait faciliter la persistance d'activités humaines favorables au milieu et actuellement en déclin.

Des différentes instructions ministérielles, il ressort que l'exploitation des fonds ruraux et forestiers, en particulier peut se concilier avec les objectifs de conservation dans les futurs sites Natura 2000. Dans les cas où, dans les sites en question, des dispositions spéciales plus contraignantes qu'elles ne le sont aujourd'hui s'avèreraient nécessaires, la voie contractuelle choisie dès le départ pour aborder ce dossier, alliée à des systèmes de compensation, d'indemnisation ou de rémunération de prestations, devrait permettre de trouver, au cas par cas, des solutions appropriées. En ce qui concerne les sites Natura 2000 situés en massif boisé, l'intégration des objectifs de la directive « Habitats », en concertation avec le propriétaires et sylviculteurs publics et privés, devrait normalement trouver sa place dans les instruments de gestion existants que sont les aménagements forestiers et les plans simples de gestion, sans modification majeure des pratiques existantes.

S'agissant de la chasse, comme l'a confirmé le commissaire européen à l'environnement dans une lettre du 21 janvier dernier au ministre de l'environnement, la conservation des habitats ne justifie pas l'interdiction a priori et générale de celle-ci dans les sites Natura 2000. On peut d'ailleurs noter que c'est déjà actuellement le cas dans les Zones de Protection Spéciale instituées en application de la directive « Oiseaux ».

C. LE BLOCAGE DE LA SITUATION

Sur la base de l'inventaire scientifique, en ne retenant que les sites « remarquables » et « très intéressants », des dispositions avaient été prises sans doute avec beaucoup de retard, conformément au décret du 5 mai 1995, pour organiser des consultations des maires des communes concernées, des conseils généraux et des organisations socioprofessionnelles. Des instructions avaient été adressées en ce sens aux préfets les 26 avril et 10 juillet 1996. Ces derniers devaient porter à la connaissance des personnes et organismes consultés la liste et les caractéristiques des sites susceptibles d'être reconnus d'importance communautaire et, à ce titre, d'être désignés d'ici à 2004 au réseau Natura 2000 et de leur fournir les explications nécessaires. L'accent était mis sur la nécessité d'un large débat avec les populations locales et les acteurs économiques et sociaux.

Au-delà de ces consultations, jusqu'à la fin de la période de désignation officielle des sites, en 2004, de larges concertations locales

devaient être engagées avec les partenaires concernés, notamment les maires, les représentants des propriétaires, les agriculteurs, les sylviculteurs, les chasseurs et les représentants des autres acteurs économiques et sociaux, les associations de protection de la nature, pour définir les moyens nécessaires pour la gestion des espaces en questions en vue de la protection des milieux naturels considérés.

Tirant les enseignements des débats et des oppositions qu'ont révélé ces consultations, le Gouvernement a suspendu l'application de la directive ainsi que les consultations locales pour engager des discussions avec la Commission européenne, afin de clarifier certains points d'application de la directive.

*

*

*

Suivant les conclusions de son rapporteur pour avis, la Commission des Affaires économiques a donné un avis favorable à l'adoption des crédits du budget de l'Environnement inscrits dans le projet de loi de finances pour 1997.

EXAMEN EN COMMISSION

Au cours de sa réunion du mercredi 30 octobre 1996, la commission a procédé à l'examen du rapport pour avis de M. Bernard Hugo sur le budget de l'environnement pour 1997.

M. Bernard Hugo, rapporteur pour avis, a tout d'abord souligné que dans un contexte affirmé de maîtrise des dépenses publiques, les crédits inscrits au budget du ministère de l'environnement dans le projet de loi de finances pour 1997 s'élevaient à 1.861 milliard de francs, en progression de 5,9 % par rapport à la loi de finances pour 1996 et que cette évolution confirmait la priorité accordée par le Gouvernement à la protection de l'environnement.

Cette augmentation -a-t-il souligné- résulte en réalité de deux transferts de lignes budgétaires existantes dans d'autres ministères et qui sont la conséquence de nouvelles compétences ou d'un regroupement de compétences exercées désormais par le ministère de l'environnement, d'une part, au titre du regroupement au sein d'une même sous-direction, des missions liées à la politique des sites et des paysages, auparavant partagées avec le ministère de l'équipement et, d'autre part, au titre de la mise en oeuvre des dispositions du projet de loi sur l'air.

Tout en soulignant qu'à « périmètre constant », le budget du ministère de l'environnement diminuait légèrement, le rapporteur a mis l'accent sur l'atténuation de cette baisse par la création d'un fonds de concours annuel de 110 millions de francs provenant des ressources des agences de l'eau et mis à la disposition du ministère. Ce fonds de concours devrait notamment permettre de financer la mise en oeuvre de la quatrième année des plans décennaux « Loire Grandeur nature » et « Prévention des risques naturels ».

Après avoir reconnu au ministre de l'environnement le mérite d'avoir su trouver des ressources nouvelles, le rapporteur a procédé à un balayage des crédits du ministère de l'environnement, en commentant les mesures jugées prioritaires.

En ce qui concerne les moyens utilisés au titre de l'administration générale, 27 emplois en provenance de la direction de l'architecture et de

l'urbanisme du ministère de l'équipement seraient intégrés au sein de la direction de la nature et des paysages, ce qui portait les effectifs totaux du ministère à 2.378, et le renforcement des services déconcentrés devrait se traduire par le redéploiement de neuf emplois.

Après avoir indiqué que les moyens consacrés aux soutiens au milieu associatif, aux actions interministérielles et à la coopération internationale étaient en forte diminution en 1997 et pour ne plus représenter que 4,08 % de l'ensemble des moyens du ministère, il a signalé que cette diminution résultait de la suppression du fonds d'intervention pour la qualité de la vie (FIQV) dont la Cour des Comptes avait eu l'occasion de dénoncer la mauvaise lisibilité.

Exposant les actions de restauration des rivières et de protection contre les dégâts des eaux fortement développées depuis 1994 dans le cadre des plans décennaux relatifs à la Loire et à la prévention des risques naturels d'inondation, le rapporteur a souligné que leur financement était couvert par un fonds de concours abondé par une contribution des agences de l'eau, à hauteur de 110 millions de francs, ce qui permettait au plan « Loire » de bénéficier de 347 millions de francs pour 1997, contre 328 millions de francs en 1996.

A propos du budget des agences de l'eau, indépendant du budget du ministère, le rapporteur pour avis a indiqué que le montant global des travaux sur l'ensemble du VIIe programme était arrêté à 107 milliards de francs et les redevances à 51,070 milliards de francs, respectant ainsi le principe d'une stabilisation des prélèvements et donc du niveau global des redevances.

A propos de la politique suivie en matière de prévention des pollutions et des risques, le rapporteur s'est félicité de la très forte croissance des crédits permettant la mise en oeuvre du projet de loi sur l'air, qui devrait être adopté définitivement par le Parlement avant la fin de l'année. Il s'agira pour l'essentiel de financer l'extension et l'amélioration du réseau de surveillance de la qualité de l'air, pour couvrir toutes les agglomérations de plus de 250.000 habitants dès le 1er janvier 1997, et d'assurer la surveillance d'un plus grand nombre de paramètres, pertinents en matière de pollution atmosphérique.

A l'opposé de ces mesures nouvelles consacrées à la mise en oeuvre du projet de loi sur l'air, le rapporteur a fait état notamment de la diminution de la dotation budgétaire de l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME), diminution compensée par une augmentation du produit des frais de gestion des taxes perçues par l'ADEME, résultant notamment de l'augmentation de la taxe de stockage des déchets ménagers et assimilés.

Dans le domaine de la protection de la nature et des paysages, le rapporteur a déploré qu'au-delà d'une quasi stabilité des crédits par rapport à 1996, résultant exclusivement des moyens nouveaux inscrits au sein de cet

agrégat, pour confier au ministère de l'environnement la responsabilité de l'ensemble de la mise en oeuvre de la législation relative aux sites et aux paysages, l'analyse des moyens consacrés aux parcs nationaux, aux réserves naturelles ou aux parcs naturels régionaux ait fait en revanche ressortir que la préservation des moyens de fonctionnement s'accompagnait d'une réduction importante des subventions d'équipement accordées à ces différentes institutions.

Le rapporteur, après avoir indiqué qu'il entendait, dans son rapport écrit, privilégier l'analyse de trois axes de la politique du ministère de l'environnement qui préoccupaient les collectivités locales, à savoir le bilan de la politique des agences de l'eau, ainsi que les perspectives d'une révision des normes communautaires en matière d'eau potable, les difficultés d'application du plan d'élimination des déchets à l'horizon 2002 et la mauvaise lisibilité résultant du trop grand nombre de catégories d'espaces protégés en France, a proposé à la commission, de donner un avis favorable à l'adoption des crédits ouverts du budget de l'environnement.

Au cours de la discussion générale qui a suivi, M. Alain Pluchet, est intervenu pour déplorer que dans le cadre des travaux subventionnés par les agences de l'eau, le calendrier de mise aux normes des bâtiments d'élevage ait pris du retard.

M. Pierre Hérisson s'est inquiété du prélèvement opéré sur les ressources des agences de l'eau, qui, selon lui, constituait un véritable détournement de fonds, alors même que les agences auraient pour mission d'assister financièrement les collectivités locales dans les politiques qu'elles mènent dans le domaine de l'eau.

M. Paul Raoult faisant état du mécontentement des agences devant ce prélèvement forcé, s'est ensuite inquiété de la diminution des crédits consacrés aux parcs naturels régionaux qui freinait la reconnaissance ou la création de nouvelles entités.

M. Jean Boyer s'est alors demandé si, en réponse à la diminution des crédits du ministère, les collectivités territoriales ne devraient pas être investies d'une autorité pleine et entière en matière d'environnement.

A l'issue d'un débat auquel ont participé MM. Jean Huchon, président, M. Bernard Hugo, rapporteur pour avis, MM. Alain Pluchet, Pierre Hérisson, Paul Raoult, Francis Grignon, Roland Courteau et Jean Boyer, la commission a émis un avis favorable à l'adoption des crédits inscrits dans le projet de loi de finances pour 1997 du ministère de l'environnement, les socialistes votant contre et M. Pierre Hérisson se déclarant contre l'adoption des crédits en l'état.