

# N° 87

---

# SÉNAT

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1990 - 1991

---

---

Annexe au procès-verbal de la séance du 21 novembre 1990.

## AVIS

PRÉSENTÉ

*au nom de la commission des Affaires économiques et du Plan (1) sur le projet de loi de finances pour 1991* CONSIDÉRÉ COMME ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE AUX TERMES DE L'ARTICLE 49, ALINÉA 3, DE LA CONSTITUTION,

TOME XVII

ENVIRONNEMENT

Par M. Bernard HUGO,

Sénateur.

---

(1) Cette commission est composée de : MM. Jean François-Poncet, *président* ; Robert Laucournet, Jean Huchon, Richard Pouille, Philippe François, *vice-présidents* ; Francisque Collomb, Roland Grimaldi, Serge Mathieu, Louis Minetti, René Trégouet, *secrétaires* ; Jean Amelin, Maurice Arreckx, Henri Bangou, Bernard Barraux, Jacques Bellanger, Georges Berchet, Roger Besse, Jean Besson, François Blaizot, Marcel Bony, Jean-Eric Bousch, Jean Boyer, Jacques Braconnier, Robert Calmejane, Louis de Catuelan, Joseph Caupert, William Chervy, Auguste Chupin, Henri Collette, Marcel Costes, Roland Courteau, Marcel Daunay, Désiré Debavelaere, Rodolphe Désiré, Pierre Dumas, Bernard Dussaut, Jean Faure, André Fosset, Aubert Garcia, François Gerbaud, Charles Ginesy, Yves Goussebaire-Dupin, Jean Grandon, Georges Gruillot, Rémi Herment, Bernard Hugo, Pierre Jeambrun, Pierre Lacour, Gérard Larcher, Bernard Legrand, Jean-François Le Grand, Charles-Edmond Lenglet, Félix Leyzour, Maurice Lombard, François Mathieu, Jacques de Menou, Louis Mercier, Louis Moinard, Paul Moreau, Jacques Moutet, Henri Olivier, Albert Pen, Daniel Percheron, Jean Peyrafitte, Alain Pluchet, Jean Pourchet, André Pourny, Jean Puech, Henri de Raincourt, Henri Revol, Jean-Jacques Robert, Jacques Roccaserra, Jean Roger, Josselin de Rohan, Jean Simonin, Michel Souplet, Fernand Tardy, René Travert.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (9<sup>e</sup> légis.) : 1593, 1627, 1635 (annexe n° 33), 1640 (tome XIII) et T.A. 389.  
Sénat : 84 et 85 (tome 38) (1990-1991).

## SOMMAIRE

---

|   | <b>Pages</b> |
|---|--------------|
| <b>INTRODUCTION</b> .....   | 5            |
| <b>PREMIERE PARTIE : Un changement d'échelle affiché</b> .....        | 7            |
| <b>I. UN MINISTERE A PART ENTIERE</b> .....                           | 7            |
| <b>A. UNE ADMINISTRATION PLUS AUTONOME</b> .....                      | 7            |
| <b>B. LA CREATION DE STRUCTURES DE RECHERCHE</b> ....                 | 9            |
| <b>II. UN BUDGET QUI S'ADAPTE LENTEMENT AUX ENJEUX</b>                | 11           |
| <b>A. LE CAP DU MILLIARD EST-IL UNE ILLUSION ?</b> .....              | 11           |
| <b>B. LES PRIORITES BUDGETAIRES</b> .....                             | 12           |
| <b>DEUXIEME PARTIE : Des politiques sectorielles confortées</b> ..... | 15           |
| <b>I. LA PREVENTION DES POLLUTIONS</b> .....                          | 15           |
| <b>A. LA QUALITE DE L'AIR</b> .....                                   | 15           |
| <b>B. LES DECHETS</b> .....   | 17           |

|   |    |
|---|----|
| <b>1. Une certaine amélioration de la sécurité des transports de matières dangereuses</b> ..... | 17 |
| <b>2. Les effets de la restriction des transferts transfrontaliers de déchets</b> .....         | 20 |
| <b>II. LA PROTECTION DE LA NATURE</b> .....   | 23 |
| <b>A. LA POLITIQUE DES PARCS ET DES RESERVES</b> .....  | 23 |
| <b>1. Les parcs nationaux</b> .....   | 23 |
| <b>2. Les parcs naturels régionaux</b> .....  | 24 |
| <b>3. Les réserves naturelles</b> .....   | 25 |
| <b>B. LES DIFFICULTES DU CONSERVATOIRE DU LITTORAL</b> .....                                    | 27 |
| <b>C. LA FAUNE ET LA FLORE, ELEMENTS DU PATRIMOINE</b> .....                                    | 28 |
| <b>1. L'amélioration des connaissances</b> .....  | 28 |
| <b>2. Les actions de protection et la réintroduction d'espèces</b> .....                        | 30 |
| <b>III. LA QUALITE DE LA VIE</b> .....  | 31 |
| <b>IV. LA POLITIQUE DE L'EAU</b> .....  | 33 |
| <b>1. Un meilleur contrôle de la qualité</b> .....  | 34 |
| <b>2. La pause confirmée des travaux d'infrastructure</b> .....                                 | 36 |
| <b>3. Dans l'attente d'une refonte du droit de l'eau</b> .....                                  | 37 |
| <b>CONCLUSION</b> .....   | 39 |

Mesdames, Messieurs,

L'examen du projet de budget de l'environnement pour 1991 laisse une double impression, de satisfaction d'abord, de perplexité ensuite.

La satisfaction vient de l'augmentation des crédits qui confirme l'évolution enregistrée l'année dernière à la demande du Parlement. Elle se justifie aussi par des décisions importantes concernant le renforcement de l'autorité du ministère de l'Environnement sur ses propres personnels et la création, encore timide, de services extérieurs de l'Environnement.

Elle s'explique, enfin, par le sentiment d'une prise de conscience, par le Gouvernement, de l'importance des problèmes d'environnement.

Le ministre de l'Environnement a présenté un plan d'objectifs et d'action pour les dix ans à venir. Quels que soient les jugements que l'on porte sur les mesures préconisées, ce document a le mérite d'exister, de proposer des solutions et de fournir une analyse globale des questions essentielles.

La perplexité résulte, quant à elle, du décalage entre les intentions et les réalisations concrètes.

Le ministère de l'Environnement dispose désormais d'hommes et de crédits suffisants. Mais sa politique est encore incertaine et sa place mal définie. Il est vrai que les obligations nées de la nécessaire protection de l'environnement sont parfois difficilement admises par certaines administrations. Mais cet obstacle devait être une incitation supplémentaire pour le ministère de l'Environnement à proposer une politique ambitieuse et réaliste. Or, celui-ci ne semble pas aujourd'hui avoir pris la mesure de sa tâche et de ses responsabilités.

Dans ces conditions, votre commission n' a pu porter qu'un jugement réservé sur une politique dynamique en apparence, mais encore timide et indécise dans ses applications.

## **PREMIERE PARTIE**

### **Un changement d'échelle affiché**

#### **I. UN MINISTERE A PART ENTIERE**

C'est à l'occasion du remaniement ministériel du 2 octobre 1990 que le Secrétaire d'Etat chargé de l'Environnement et des risques technologiques et naturels majeurs a été promu au rang de ministre délégué auprès du Premier ministre.

Pour symbolique qu'elle puisse apparaître, cette décision n'est exempte ni de signification ni d'importance. Elle affirme que l'environnement est une des préoccupations importantes du Gouvernement et la présence du ministre à tous les Conseils des ministres laisse espérer une prise en compte par l'ensemble des départements ministériels des conséquences de leur politique sur l'environnement.

Votre rapporteur ne peut donc que se féliciter de cette décision, comme il avait déploré, en 1988, la rétrogradation de l'environnement au rang de secrétariat d'Etat.

#### **A. UNE ADMINISTRATION PLUS AUTONOME**

Dans son précédent avis, votre rapporteur avait souligné la dépendance de l'administration de l'environnement vis-à-vis d'autres ministères qui assuraient la gestion des personnels. Cette situation, déjà ancienne, apparaissait, en effet, comme un obstacle certain pour une politique active et indépendante.

Cette dépendance se doublait, au surplus, d'une faiblesse évidente des effectifs tant dans l'administration centrale que dans les services extérieurs (délégations régionales à l'architecture et à l'environnement).

Les tableaux suivants en sont l'illustration. Ils comptabilisent aussi bien les effectifs du ministère de l'Environnement même que le personnel mis à sa disposition par

d'autres administrations (Agriculture, Industrie, Centre national de la Recherche scientifique, INSEE).

### ADMINISTRATION CENTRALE

|             | 1986 | 1987 | 1988 | 1989 | 1990 |
|-------------|------|------|------|------|------|
| Catégorie A | 248  | 274  | 279  | 280  | 282  |
| Catégorie B | 79   | 82   | 87   | 88   | 90   |
| Catégorie C | 179  | 163  | 150  | 152  | 154  |
| TOTAL       | 506  | 519  | 516  | 520  | 526  |

### SERVICES EXTERIEURS

|             | 1986 | 1987 | 1988 | 1989 | 1990 |
|-------------|------|------|------|------|------|
| Catégorie A | 183  | 185  | 188  | 189  | 192  |
| Catégorie B | 104  | 102  | 98   | 102  | 103  |
| Catégorie C | 132  | 126  | 128  | 124  | 122  |
| TOTAL       | 419  | 413  | 414  | 415  | 417  |

Le projet de loi de finances pour 1991 prévoit l'intégration des crédits de fonctionnement et de personnel, inscrits précédemment aux budgets de l'Équipement et de l'Industrie, dans le budget de l'Environnement.

Ce transfert, qui devrait mettre fin à une situation ambiguë, porte sur plus de 250 millions de francs.

En outre, à la veille du débat organisé à l'Assemblée nationale sur le plan national pour l'environnement, le

Gouvernement a pris plusieurs décisions pour renforcer les structures territoriales du ministère de l'Environnement.

La création, dès 1991, de directions régionales de l'Environnement a été décidée. Les nouvelles structures regrouperont les directions régionales à l'Architecture et à l'Environnement, les services régionaux d'aménagement des eaux, les services hydrobiologiques et les délégations de bassin.

Les directions régionales de l'Industrie et de la Recherche, qui sont notamment chargées de la surveillance des installations classées doivent, au 1er janvier 1991, prendre le nom de directions régionales de l'Industrie, de la Recherche et de l'Environnement. Leurs missions d'environnement seront exercées sous le contrôle du ministère de l'Environnement. Cette réforme complète utilement le transfert de la responsabilité budgétaire de l'inspection des installations classées au ministère de l'Environnement.

Au niveau départemental, le ministre de l'Environnement nommera un adjoint chargé de la protection de l'environnement auprès du directeur de la direction départementale de l'Agriculture et de l'Équipement, ces deux services devant être regroupés. Dans une première étape, cette mesure sera expérimentée dans une quinzaine de départements.

Votre rapporteur a jugé favorablement la création de services extérieurs de l'environnement. Mais on peut craindre que les mesures prises restent insuffisantes, compte tenu de l'inégalité qui subsistera entre la puissance d'administrations anciennes et bien implantées et la faiblesse des moyens des services de l'environnement qui auront à promouvoir une autre philosophie du développement.

## **B. LA CREATION DE STRUCTURES DE RECHERCHE**

La France doit combler un retard important en matière de recherche en environnement par rapport à ses partenaires économiques.

Ce retard est dû autant à l'insuffisance des moyens publics et privés qui lui sont consacrés qu'à l'absence d'organisme de recherche spécifique.

Depuis quelques années, les pays industrialisés ont investi massivement dans la recherche en environnement. Les Etats-

Unis ont augmenté leur budget de 60 %, les Allemands et la C.E.E. ont doublé le leur et la Grande-Bretagne a accru de 50 % les ressources de son Conseil de recherche sur l'environnement naturel.

La France, quant à elle, ne consacrerait, selon les estimations, que 1 à 3 milliards de francs à la recherche publique en environnement.

Le second handicap de la France est le nombre très élevé des structures effectuant des recherches en environnement et l'absence d'organisme qui s'y consacrerait spécifiquement.

Le C.N.R.S., l'INRA, l'IFREMER, le B.R.G.M., l'Orstom (1) sont des atouts précieux, mais leurs programmes de recherche en environnement sont mal identifiés et peu coordonnés.

Seules trois structures se sont attachées à des recherches interdisciplinaires sur l'environnement : le comité de coordination de la recherche publique au ministère de la Recherche, le Programme interdisciplinaire de recherche sur l'environnement (PIREN) au C.N.R.S. et le Service de la recherche du ministère de l'Environnement (S.R.E.T.I.E.). Mais ces organismes ne disposent que de moyens très limités.

Dans ces conditions, la création d'un Institut national de l'environnement industriel et des risques (INEIRIS) et la constitution, au sein de l'Institut français de l'environnement, d'un pôle de recherche en écologie appliquée constituent deux initiatives appréciables.

L'INEIRIS est l'ancien centre d'études et de recherche des Charbonnages de France (CERCHAR), dont la tutelle est définitivement transférée du ministère de l'Industrie à celui de l'Environnement.

A cette occasion, l'activité environnement de l'Institut de recherche en chimie appliquée (IRCHA) lui a été adjointe. Au total, le nouvel institut emploiera environ 430 personnes et disposera d'un budget de 210 millions de francs, dont 80 millions de francs de subvention.

L'INEIRIS effectuera des recherches et des expérimentations dans l'étude des incendies et des explosions, dans

---

(1) C.N.R.S. : Centre national de la recherche scientifique  
INRA : Institut national de la recherche agronomique  
IFREMER : Institut français de recherche pour l'exploitation de la mer  
B.R.G.M. : Bureau de recherches géologiques et minières  
ORSTOM : Institut de recherche scientifique pour le développement en coopération



les secteurs de la pollution de l'air et de l'eau ainsi qu'en matière d'écotoxicologie, science encore trop peu développée en France. Il aura une mission d'appui technique et d'expertise auprès des pouvoirs publics et des collectivités locales.

La mise en place d'un Institut français de l'environnement (IFEN), chargé de missions d'évaluation et d'observation de l'environnement devrait constituer le deuxième pôle de cette nouvelle politique de la recherche. L'Institut deviendra le correspondant français de l'Agence européenne de l'environnement.

La création de nouvelles structures s'accompagne d'une augmentation des crédits de recherche dans le projet de loi de finances pour 1991.

Après une progression de 14,2 % en 1990, le montant des crédits en provenance du fonds de la recherche scientifique et technique enregistre une hausse de 11,2 % et s'établit à 61,6 millions de francs. Les moyens propres au ministère de l'Environnement s'élèvent, pour leur part, à 43,8 millions de francs.

## II. UN BUDGET QUI S'ADAPTE LENTEMENT AUX ENJEUX

### A. LE CAP DU MILLIARD EST-IL UNE ILLUSION ?

L'ensemble des crédits (dépenses ordinaires et crédits de paiement) affectés au ministère de l'Environnement atteint, dans le projet de loi de finances pour 1991, le total de 1.229 millions, ce qui représente une augmentation de 43,15 % par rapport à 1990.

Cette progression remarquable résulte toutefois, en grande partie, du transfert de crédits précédemment inscrits aux budgets d'autres ministères, en particulier celui de l'Équipement.

A structure constante, hors transferts, la hausse des crédits reste néanmoins importante et s'établit à 8,9 %.

Le budget de l'Environnement a ainsi doublé, en francs courants, depuis 1987.

**EVOLUTION DU BUDGET ENTRE 1987 ET 1991  
(En millions de francs)**

|                     | 1987                         | 1988                         | 1989                        | 1990   | PLF 1991  |
|---------------------|------------------------------|------------------------------|-----------------------------|--|---|
| Dépenses ordinaires | 230                          | 238                          | 238                         | 337  | 705   |
| Crédits de paiement | 397                          | 460                          | 430                         | 519  | 524   |
| Total (D.O. + C.P.) | 627                          | 698                          | 668                         | 856  | 1.229   |
| Observations        | Avec crédits risques majeurs | Avec crédits risques majeurs | Sans crédit risques majeurs | Avec crédits risques majeurs et crédit informatiques | Avec crédits risques majeurs et transfert crédits personnel et fonctionnement |

Force est de constater, cependant, que le budget de l'Environnement reste encore le parent pauvre du budget de l'Etat dont il ne représente, transferts de crédits inclus, que 0,1 %.

Quelle peut être, dans ces conditions, la place du ministère de l'Environnement dans les grandes décisions, quand ses crédits n'atteignent respectivement que 3 % et moins de 2 % comparés à ceux de l'Agriculture et de l'Equipement, ses principaux concurrents et partenaires ?

**B. LES PRIORITES BUDGETAIRES**

Une large part de la progression des crédits est affectée au renforcement des moyens en personnel des services extérieurs et des moyens de fonctionnement.

● Le projet de budget crée ainsi 85 postes dans les services des installations classées des directions régionales de l'Industrie et de la Recherche. Cette création, toutefois, risquerait de s'assimiler à un simple transfert si, comme l'indiquent certaines sources, un nombre

équivalent de postes, au ministère de l'Industrie, était conservé mais non pourvu.

● En outre, 25 emplois de directeurs régionaux de l'environnement sont créés.

● Les moyens de fonctionnement courant du ministère de l'Environnement sont transférés du "bleu" du ministère de l'Équipement. Ils sont aussi majorés pour permettre d'accélérer, notamment, l'équipement informatique et bureautique des services extérieurs.

Une des caractéristiques du projet de budget pour 1991 est l'augmentation très nette des crédits de recherche et d'expertise. Ainsi :

● 23 millions de francs (6 millions pour le fonctionnement et 17 millions pour l'équipement) sont destinés au futur organisme (l'Institut français de l'environnement) qui devra recueillir et synthétiser les données, réaliser les études d'impact économiques des dommages à l'environnement et procéder à l'évaluation des politiques de prévention, de protection et de restauration de l'environnement ;

● 75,5 millions de francs sont affectés à l'Institut national de l'environnement et des risques, qui est chargé de poursuivre des recherches et d'effectuer des mesures en vue de :

- . l'analyse et la mesure des risques non nucléaires ;
- . le développement de procédés permettant de limiter les émissions nuisibles ;
- . l'écotoxicologie ;
- . la certification du matériel ;
- . l'aide à l'élaboration des normes.

● Enfin, 1,8 million de francs est prévu pour la poursuite d'études sur la radioactivité et le radon et l'engagement d'études relatives aux zones à urbaniser autour des installations à haut risque.

En matière de protection du milieu naturel, les crédits supplémentaires sont destinés essentiellement :

- à l'Observatoire du patrimoine naturel et à l'action d'inventaire des zones naturelles d'intérêt floristique et faunistique (7 millions de francs) ;

- aux espaces naturels protégés, parcs régionaux ou nationaux, réserves naturelles (24 millions de francs) ;

- aux opérations de sauvegarde de la faune et de la flore (4,5 millions de francs) ;

- à la gestion des cours d'eau et la restauration des milieux naturels aquatiques (5,6 millions de francs).

Dans le domaine de la lutte contre les pollutions et les risques, les moyens de l'Agence nationale pour la récupération et l'élimination des déchets (ANRED) sont augmentés de 8,2 millions de francs et ceux de l'Agence pour la qualité de l'Air (AQA) de 5,5 millions de francs. Mais, c'est incontestablement la politique de l'eau qui apparaît comme la première priorité.

● Les actions de suivi de la qualité des eaux superficielles, continentales, littorales et souterraines voient leurs dotations augmenter de 4,2 millions de francs ;

● Les réseaux d'annonces des crues et les services hydrométriques bénéficient de 6 millions de francs de crédits supplémentaires ;

● Cinq millions de francs sont consacrés à la réalisation d'études générales dans le domaine de l'eau ;

● Enfin, l'amélioration de la sécurité de l'approvisionnement fait l'objet d'une mesure nouvelle de 10,3 millions de francs.

La qualité de la vie est le secteur d'activité le moins favorisé : les crédits du Fonds d'intervention pour la qualité de la vie diminuent en effet de 17,5 % et ne sont pas compensés par l'augmentation de 16,3 % des moyens de paiement affectés aux autres actions en faveur de la qualité de la vie. On notera cependant que 2,8 millions de francs supplémentaires seront consacrés aux associations.

## **DEUXIEME PARTIE**

### **Des politiques sectorielles confortées**

#### **I. LA PREVENTION DES POLLUTIONS**

##### **A. LA QUALITE DE L'AIR**

Les statistiques les plus récentes en matière de pollution de l'air concernent l'année 1989. Elles font apparaître deux évolutions contrastées :

● La pollution soufrée et la pollution par les oxydes d'azote ont connu une évolution défavorable par rapport à l'année précédente. Les émissions de dioxyde de soufre ont augmenté de 10 %, tout en restant largement inférieures au niveau de 1980 (- 60 %). Cette évolution s'explique principalement par l'augmentation des émissions des centrales thermiques d'électricité dont le fonctionnement a été accéléré afin de pallier la baisse de production des centrales hydrauliques ou nucléaires, due à la sécheresse et aux problèmes de sécurité. En outre, comme pour la pollution par les oxydes d'azote, ces émissions sont la conséquence de l'essor du secteur des transports et de la circulation automobile.

● La pollution de l'air des villes par le plomb particulaire a, en revanche, fortement chuté en 1989. La décroissance est générale sur l'ensemble des stations urbaines et se situe entre 20 et 50 % par rapport à l'année précédente. Elle résulte de l'augmentation de la consommation d'essence sans plomb, sensible depuis l'été 1989 et, surtout, de la baisse de la teneur en plomb de l'essence plombée, passée en mars 1989 de 0,4 à 0,25 gramme par litre. Cette évolution devrait s'amplifier en 1990 et 1991, compte tenu de l'accroissement de la consommation de l'essence sans plomb et du passage à 0,15 gramme par litre, en juin 1991, de la teneur en plomb de l'essence plombée.

Au total, les progrès réalisés en matière de lutte contre la pollution de l'air semblent encore bien fragiles et méritent des efforts

supplémentaires. Comme l'a démontré l'année 1989, des conditions climatiques et météorologiques particulières peuvent, en effet, associées à la croissance régulière des émissions des sources mobiles, entraîner une dégradation sensible de la qualité de l'air.

Les moyens affectés à cette action par l'Etat devraient connaître en 1991 une évolution sensible.

S'agissant des crédits des réseaux de surveillance de la pollution de l'air, ils subissent les conséquences de modifications de la nomenclature budgétaire sans que leur montant n'en soit affecté.

Le fonctionnement des réseaux était financé sur deux chapitres dotés, en 1990, de 7,7 millions de francs auxquels devaient s'ajouter 9,5 millions de francs en crédits d'intervention.

Pour 1991, le fonctionnement des réseaux précédemment financé sur ces titres le sera par la taxe parafiscale sur la pollution atmosphérique qui est reconduite jusqu'au 31 décembre 1994.

Votre rapporteur souhaite, sur ce point, obtenir toutes les assurances que cette modification n'entraînera pas de diminution des moyens affectés aux réseaux de surveillance et qu'une compensation sera effectuée en cas de baisse du rendement de la taxe.

Quant aux crédits d'intervention, ils enregistrent une légère hausse, de 2,1 %, et passent à 9,7 millions de francs.

L'Agence pour la qualité de l'Air (AQA) a pour mission de soutenir le développement et l'utilisation de techniques plus performantes, de prévention de la pollution de l'air, de renforcer la surveillance de la qualité de l'air et d'informer et d'aider les industriels pour promouvoir le développement et l'utilisation de techniques de dépollution.

Pour ces actions, l'AQA a reçu, en 1990, du budget de l'Etat :

- 9,8 millions de francs en crédits de fonctionnement ;

- et en crédits d'intervention, 18 millions de francs d'autorisations de programme et 17 millions de francs de crédits de paiement.

Les ressources de l'AQA proviennent également d'un prélèvement sur la taxe parafiscale sur la pollution atmosphérique pour ses frais de gestion de cette taxe. Ce prélèvement, égal à 3 % jusqu'en 1990, devrait être augmenté.

En effet, l'Agence voit ces recettes diminuer du fait de la baisse régulière du produit de la taxe, conséquence des efforts d'investissement et de l'amélioration des procédures réalisés par les industriels pour réduire leurs émissions de dioxyde de soufre.

Le projet de loi de finances pour 1991 prévoit deux mesures nouvelles ;

- 1,5 million de francs d'augmentation des crédits de fonctionnement ;

- 4 millions de francs en autorisations de paiement et 1,2 million de francs en crédits de paiement supplémentaires de crédits d'intervention destinés à renforcer l'action de l'AQA dans le domaine de la pollution automobile.

## **B. LES DECHETS**

### **1. Une certaine amélioration de la sécurité des transports de matières dangereuses**

Reprenant les conclusions du rapport de M. Carton sur la sécurité du transport des matières dangereuses, le Gouvernement a pris un certain nombre de mesures qu'il convient de rappeler et qui peuvent être classées sous quatre rubriques :

#### *Formation des hommes et des organisations au respect des procédures de sécurité*

- A partir du 1er janvier 1992, le transport en véhicules citernes des matières les plus dangereuses ne pourra être effectué que par des entreprises titulaires d'un certificat délivré par l'Association française pour l'assurance de la qualité ;

- l'ensemble des chauffeurs transportant des matières dangereuses en colis devra être formé pour le 1er janvier 1995, date d'application de la directive communautaire adoptée sous la présidence française ;

- les entreprises de messagerie et les distributeurs de produits chimiques mettront volontairement en place une formation de leur personnel le 1er janvier 1991.

*Accroissement de la sécurité des matériels utilisés pour le transport des matières dangereuses*

- les tolérances admises pour l'épaisseur de paroi des citernes utilisées pour le transport des hydrocarbures ont été supprimées le 1er janvier 1990 ;

- le parc routier comprend aujourd'hui des citernes anciennes conformes à la réglementation en vigueur au moment de leur mise en service alors que depuis cette époque de nouvelles précautions ont été prises. Il est donc nécessaire d'accélérer le renouvellement du parc : les citernes dont les équipements, la nature du matériau constitutif et les épaisseurs de paroi ne sont pas conformes aux prescriptions de la réglementation en vigueur seront retirées de la circulation à partir du 1er juillet 1991 dans le cadre d'un plan concerté avec la profession ;

- des travaux sur la normalisation des véhicules-citernes et des wagons-citernes sont lancés dans le cadre d'une opération "Partenariat 92" sous l'égide du ministère de l'Industrie. Ils serviront de base à une proposition de normalisation déposée par la France à Bruxelles ;

- les travaux de recherche sur la stabilité des véhicules et la résistance au choc des citernes, lancés en collaboration entre le ministère de l'Environnement et de la prévention des risques technologiques et naturels majeurs d'une part, et le ministère des Transports d'autre part, seront poursuivis en liaison avec nos partenaires européens ;

- les deux commissions interministérielles compétentes pour les transports terrestres et aériens d'une part, pour le transport maritime d'autre part, seront rapprochées et leurs structures techniques adaptées pour assurer une meilleure coordination de l'application des diverses réglementations et promouvoir leur harmonisation.



*Recherche de la meilleure répartition du trafic entre les divers modes*

Les modes de transport ferroviaire et fluvial sont générateurs de gain et de sécurité dans la mesure où sont assurées la fiabilité des matériels et de leur exploitation et la mise en place de procédures de sécurité adaptées.

La SNCF a entrepris une série d'actions pour la prévention des risques :

- nomination de responsables régionaux pour la sécurité,
- suivi informatisé des wagons,
- préparation de l'intervention sur accident dans les gares de triage en liaison avec la direction de la sécurité civile ;
- étude de danger pour les gares de triage et la circulation en pleine voie en liaison avec le ministère de l'Environnement.

Ce processus sera amplifié notamment en ce qui concerne la formation du personnel, la reconnaissance et le suivi des matériels et l'intervention sur accident.

A l'instar de ce qui se passe dans d'autres pays européens, l'Etat mettra en oeuvre les moyens nécessaires pour que se développe, dans de bonnes conditions économiques, une offre de transport combiné qui permette de limiter, dans une phase de croissance du trafic, les risques liés au transport des matières dangereuses.

*Prévention des risques au plan local*

La concertation de l'ensemble des partenaires concernés au plan local est un élément essentiel de la prévention des risques liés au transport des matières dangereuses notamment pour ce qui concerne :

- les itinéraires et leur gestion,
- le stationnement,
- la sécurité des lieux de dépôt ou de stockage, y compris les gares et les ports qui ne sont pas considérés comme des installations classées mais qui pourraient relever de mesures analogues dans leurs principes,

- l'information du public.

Il est proposé de l'institutionnaliser sous la responsabilité conjointe des élus et de l'Etat après une phase expérimentale qui toucherait :

- la région d'Alsace,
- la région Nord Pas-de-Calais,
- le département de la Savoie,
- l'agglomération de Lyon,
- l'agglomération de Nantes-Saint-Nazaire.

Cependant, l'amélioration sensible de la sécurité du transport des matières dangereuses reste dépendante d'une harmonisation des réglementations de l'ensemble des Etats membres de la Communauté.

Une concertation générale a été proposée par la France à ses partenaires en décembre 1989. Elle devrait concerner :

- l'harmonisation des conditions d'application des accords internationaux et notamment la mise au point de normes communautaires (une proposition vient d'être faite à Bruxelles pour les citernes) ;

- la mise au point d'une politique commune de sécurité complétant si nécessaire les prescriptions techniques des accords internationaux et ajoutant des mesures relatives à la prévention des risques (formation des hommes, qualification des entreprises, utilisation optimum des diverses modes de transport, harmonisation des contrôles).

**Votre rapporteur se félicite de ces mesures, dont il avait souligné l'urgence dans son précédent avis, en souhaitant qu'elles soient rapidement mises en oeuvre.**

## **2. Les effets de la restriction des transferts transfrontaliers de déchets**

Une directive de la communauté européenne (84/631) avait prescrit aux Etats membres de prendre les mesures nécessaires pour assurer la surveillance et le contrôle des transferts

transfrontaliers de déchets dangereux tant à l'intérieur de la Communauté qu'à l'entrée et la sortie de celle-ci.

Cette directive avait été transposée en droit français par la loi du 30 décembre 1988. Votre rapporteur a constaté avec beaucoup de satisfaction la brièveté des délais de publication des textes d'application indispensables à l'entrée en vigueur de cette loi. Ont, en effet, été publiés cette année : le décret n° 90.267 du 23 mars 1990 relatif à l'importation, à l'exportation et au transit de déchets générateurs de nuisances et l'arrêté du 23 mars 1990 relatif aux documents et formalités nécessaires à l'importation, à l'exportation et au transit de ces déchets.

Cette nouvelle réglementation élargit et renforce le champ d'application du dispositif existant.

Elle instaure un contrôle préalable des exportations et se fonde sur le principe d'une information préalable des autorités des Etats concernés lors de tout transfert de déchet.

Cette information permettra un refus éventuel de l'opération afin de prévenir notamment une menace pour l'environnement ou la santé publique et aussi une meilleure comptabilité des flux alors que les statistiques actuelles restent très approximatives.

Selon les données disponibles pour 1989, la quantité de déchets industriels importés et contrôlés au titre de l'ancienne réglementation se serait élevée à environ 300 000 tonnes, dont plus de 50 % destinés à la mise en décharge et près de 40 % à l'incinération.

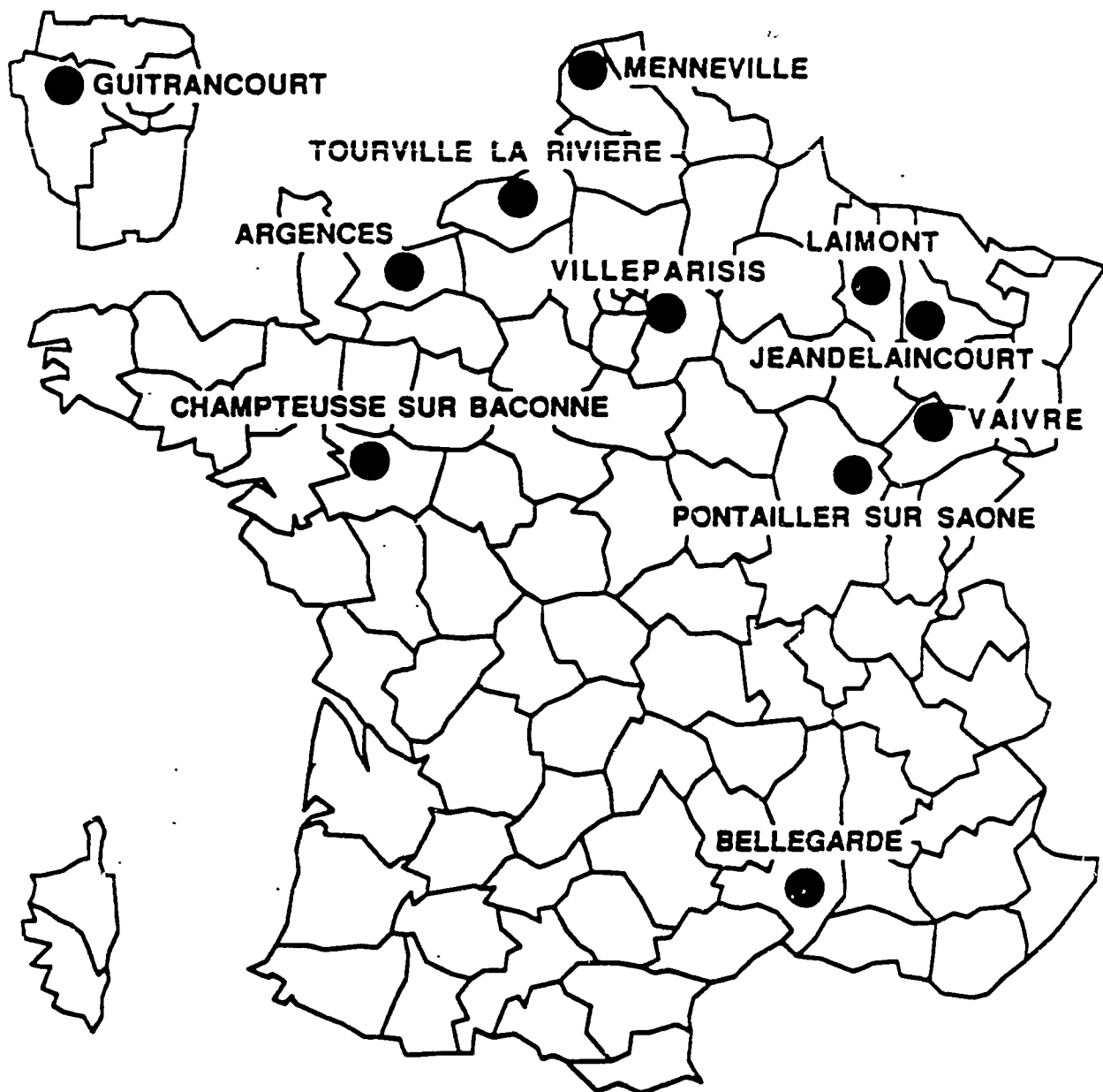
En ce qui concerne les exportations, seules existent des estimations. Le tonnage de déchets industriels toxiques exportés, essentiellement pour un stockage en mine de sel en Allemagne et pour incinération en mer du Nord, est évalué à 40 000 tonnes.

L'entrée en application des nouvelles réglementations européennes et la décision prise par les ministres de l'environnement à la troisième conférence sur la protection de la mer du Nord à la Haye (mars 1990) devraient aboutir à fermer, à la France, ces deux filières de traitement.

En effet, la Commission européenne souhaite renforcer la réglementation sur la surveillance et le contrôle des transferts de déchets. Dans cette perspective, un projet de directive a été présenté en septembre dernier. Il vise à rendre, a priori, obligatoire l'élimination des déchets dans la région même où ils sont produits, tout transfert devant être notifié aux autorités compétentes, même s'il n'intervient qu'à l'intérieur d'un seul Etat-membre. Pour y

parvenir, la Commission européenne propose que chaque région soit suffisamment équipée pour éliminer ses propres déchets.

## LES CENTRES D'ENFOUISSEMENT TECHNIQUE



● DECHARGE DE CLASSE I EN EXPLOITATION

**La question de l'élimination des déchets toxiques se posera donc, à bref délai, dans des termes cruciaux.**

**Dans ces conditions, votre rapporteur ne peut que rappeler encore une fois l'urgence de la création de nouveaux sites de décharge de classe I sur le territoire national et souhaiter une politique active du gouvernement en ce domaine.**

Les centres d'enfouissement sont déjà mal répartis géographiquement, le sud de la France étant très nettement sous équipé. A moyen terme, devant les difficultés d'ouverture de nouveaux sites, ce problème se doublera d'une saturation des centres existant.

## **II. LA PROTECTION DE LA NATURE**

### **A. LA POLITIQUE DES PARCS ET DES RESERVES**

#### **1. Les parcs nationaux**

Les crédits destinés aux parcs nationaux enregistrent dans le projet de loi de finances pour 1991 une progression certaine que retrace le tableau suivant :

*(en milliers de francs)*

|                              | 1990   | 1991   | Evolution |
|------------------------------|--------|--------|-----------|
| - Fonctionnement             | 85.414 | 90.844 | + 6,3 %   |
| - Investissement :           |        |        |           |
| . autorisations de programme | 31.140 | 32.140 | + 3,2 %   |
| . crédits de paiement        | 22.500 | 27.000 | + 20 %    |

Cette hausse est tout à fait justifiée par l'augmentation de la fréquentation des parcs qui entraîne des besoins nouveaux en personnel et pour l'aménagement des sites et leur remise en état.

On notera, cependant, que le projet de création d'un parc du Mont-Blanc semble rencontrer des difficultés et a dû être reporté à l'année prochaine.

## **2. Les parcs naturels régionaux**

Il existe, aujourd'hui, vingt six parcs naturels régionaux qui couvrent environ 7 % du territoire national (3 638 000 hectares), intéressent 21 régions et 49 départements et regroupent une population de 1 731 000 habitants.

Le rythme de création des parcs connaît une évolution tout à fait remarquable mais qui n'est pas sans poser un certain nombre de problèmes.

De 1968 à 1988, aucun parc n'a été créé. En revanche, deux l'ont été en 1989, le territoire des "Ballons des Vosges" et le parc de la Brenne. Cette accélération semble se poursuivre puisque plusieurs projets de parcs sont actuellement à l'étude : celui des Marais du Cotentin, celui des Causses de Midi-Pyrénées, celui du Limousin, autour du plateau de Millevaches, celui d'un parc Val de Loire-Anjou-Touraine.

En dehors de ces projets officiels, d'autres dossiers se sont constitués. Ils concernent : les vallées de Bandiat-Tardoire (Dordogne-Haute Vienne-Charente) ; le massif de la Chartreuse ; le projet de parc de Cerdagne, Capcin, Haut Conflent et Catalogne Nord ; les Trois forêts d'Halatte, Ermenonville et Chantilly ; le Vexin français ; un projet de parc transfrontalier avec la Belgique en Champagne Ardenne ; la montagne de Lure (Alpes de Haute Provence) ; le Verdon, les Maures, l'Esterel, la Sainte Baume et un éventuel projet en Guyane.

Cette multiplication de projets est certainement due à la réforme de la procédure de création des parcs qui résultent, depuis 1988, d'une libre adhésion des collectivités territoriales à un projet régional, auquel peut être accordé, par l'Etat, le classement en parc régional naturel.

L'image de marque positive apportée à un territoire par ce label est un atout pour le tourisme et le développement ; mais la garantie de qualité qu'il suggère doit être préservée. Elle implique que les parcs consacrent un effort particulier à la gestion quotidienne

des forêts et des espaces agricoles et à la préservation du patrimoine écologique dans les aménagements.

**Le foisonnement des projets de parcs est un signe encourageant, mais pour qu'il le demeure, le contrôle du classement doit s'effectuer avec une grande rigueur et les crédits de l'Etat doivent suivre l'évolution des surfaces concernées pour assurer une gestion correcte. Faute de quoi le label de parc régional perdrait toute sa valeur.**

C'est donc avec satisfaction que votre rapporteur a noté la progression favorable des crédits prévus en faveur des parcs naturels régionaux, retracée dans le tableau suivant :

|                | 1988          | 1989          | 1990          | 1991          | Evolution<br>1991/1990 |
|----------------|---------------|---------------|---------------|---------------|------------------------|
| Fonctionnement | 16 677        | 19 899        | 21 799        | 22 799        | + 4,5 %                |
| Equipement     | 11 073        | 15 100        | 15 900        | 15 300        | + 2,5 %                |
| <b>TOTAL</b>   | <b>27 750</b> | <b>34 999</b> | <b>37 699</b> | <b>39 099</b> | <b>+ 3,7 %</b>         |

### **3. Les réserves naturelles**

Cent réserves naturelles ont été actuellement créées, couvrant une superficie totale de 110 421 hectares. Plusieurs projets de création sont sur le point d'aboutir, qui pourraient porter, d'ici à la fin de 1991, leur nombre à 116.

La gestion de chaque réserve naturelle est confiée à un organisme spécialisé (association, conservatoire régional des sites, parc naturel régional, parc national, collectivité locale ou établissement public) qui assure le gardiennage, les études, les travaux et l'information du public.

Les budgets des réserves sont alimentés, pour l'essentiel, par l'Etat qui prend en charge la totalité des dépenses liées à la préservation (surveillance, limitation des circulations) ainsi qu'au rétablissement des équilibres biologiques (études scientifiques, travaux de génie écologique). En ce qui concerne les dépenses liées à

l'information du public, les collectivités et organismes intéressés sont, en revanche, associés. Globalement, 80 % des crédits de fonctionnement et 65 % des crédits d'équipement proviennent de l'Etat.

Les dotations prévues dans le projet de loi de finances pour 1991 et destinées aux réserves naturelles, enregistrent une évolution très favorable.

Pour les dépenses de fonctionnement, qui sont constituées à 80 % de charges de personnel, un crédit supplémentaire de 6 millions de francs a été prévu.

| Année | Nbre de réserves en début d'année | Surface classée (ha) | Crédits de fonctionnement (1) | Crédits par réserve existante (2) | Par millier d'ha classés (2) |
|-------|-----------------------------------|----------------------|-------------------------------|-----------------------------------|------------------------------|
| 1990  | 98                                | 109 250              | 13.932.140                    | 133.000                           | 72.000                       |
| 1991  | 104 ou 106                        |                      | 19.932.140                    | (188.000)                         |                              |

1) Chapitre 34.20.60 et 44.10.20

(2) Non compris celles gérées directement par des parcs nationaux, sur leurs moyens propres.

En matière d'équipement, une mesure budgétaire nouvelle de 1 million de francs a été retenue pour 1991. Elle doit permettre d'assurer l'équipement initial des réserves nouvellement créées, en particulier pour l'installation de points d'accueil et de pédagogie, auquel les collectivités locales sont de plus en plus intéressées et participent financièrement (plus de 50 % des dépenses en moyenne), en particulier en matière de balisage et de signalisation.

Le Plan national pour l'Environnement prévoit, pour les années à venir, la création de 174 réserves naturelles, orientées vers cinq types de milieux : les zones humides, les forêts, la montagne et les zones d'agriculture extensive, les grottes et sites géologiques et la mer.



## **B. LES DIFFICULTES DU CONSERVATOIRE DU LITTORAL**

Durant le premier semestre de 1990, le conservatoire du littoral a acquis 639 hectares. Parmi les sites les plus importants on peut relever : l'extension du parc du Marquenterre (Somme) ; l'Escalet (Var) ; la dune du Perroquet (Nord) ; l'Ile de Tatihou (Manche) et les salins de Frontignan (Hérault).

Le patrimoine du conservatoire a été ainsi porté à 35 344 hectares et devrait encore, cette année, s'étendre de 700 hectares supplémentaires.

Au total, le bilan des acquisitions en 1990 atteindra un niveau très moyen, largement inférieur à celui qui avait été enregistré en 1988 avec 3 011 hectares et même en 1989 avec 1 601 hectares.

Cette situation regrettable est la conséquence de plusieurs obstacles :

- En premier lieu, la pression foncière sur l'ensemble du littoral s'accroît du fait de la réalisation du tunnel transmanche, de l'approche du marché unique européen et de la reprise économique. Le prix moyen d'acquisition qui s'était longtemps maintenu proche de 3 F le mètre carré est ainsi passé à 4,50 F le mètre carré en 1989. Selon le ministère de l'Environnement même, "il est à craindre que la plupart des espaces naturels qui ne seront pas achetés à court terme, disparaîtront du marché".

- Cette situation résulte aussi de l'obligation qui est faite au ministère de la défense, de mettre en adjudication publique les biens immobiliers dont il n'a plus l'utilisation. Cette mesure se révèle, en effet, très préjudiciable pour les espaces naturels littoraux (caps, ilots) dont l'acquisition par le conservatoire est ainsi rendue très difficile.

- Enfin, si la dation en paiement des droits de succession est admise pour les oeuvres d'art, elle ne l'est pas pour les sites cédés au conservatoire qui, s'ils ne risquent pas d'être expatriés, sont pourtant souvent menacés de morcellement et d'urbanisation lors de successions de grands domaines. Or cette réforme souhaitable, mais coûteuse, ne semble pas avoir encore été acceptée par le Gouvernement.

Face à cette situation délicate, on ne peut que regretter la diminution des moyens affectés au conservatoire du littoral, dont les crédits de paiement accusent une baisse de 9,2 %.

|      | <b>Autorisations de programme</b> | <b>Crédits de paiement</b> |
|------|-----------------------------------|----------------------------|
| 1988 | 76 500                            | 77 000                     |
| 1989 | 75 900                            | 73 856                     |
| 1990 | 80 400                            | 81 500                     |
| 1991 | 80 400                            | 74 000                     |

### **C. LA FAUNE ET LA FLORE, ELEMENTS DU PATRIMOINE**

La sauvegarde de la faune et de la flore a été longtemps une action délaissée, faute de moyens. Depuis peu d'années, elle a cependant repris de l'importance. Elle est apparue, en effet, comme un élément essentiel de la préservation du patrimoine national et universel.

La politique en la matière consiste d'abord à améliorer le niveau des connaissances qui restent encore trop inégales. Elle se poursuit par des actions de sauvegarde des espèces menacées et peut inclure, enfin, des expériences de réintroduction.

#### **1. L'amélioration des connaissances**

Dès 1970, l'administration de l'environnement avait engagé une opération de recensement du patrimoine faunistique et floristique pour l'établissement d'inventaires nationaux.

Faute de moyens techniques et humains suffisants, cet objectif a dû être limité aux groupes d'espèces qui justifiaient des efforts particuliers soit du fait de leur disparition progressive, soit parce qu'ils posent des problèmes de gestion comme les espèces chassées. Seuls certains groupes d'oiseaux (anatidés, limicoles, rapaces, hérons, galliformes...) ou de mammifères (ongulés, lynx,

ours) ont donc pu faire l'objet de dénombrements nationaux. Pour les autres espèces, on ne dispose que d'évaluations qui ont été publiées sous forme d'atlas nationaux, présentant leur répartition géographique.

Cette tâche de recensement est rendue particulièrement difficile et longue du fait du nombre très important des espèces, notamment pour les invertébrés et la flore.

### Nombre d'espèces sauvages en France

|  |                                |
|--|--------------------------------|
| <b>Vertébrés :</b><br>mammifères, oiseaux,<br>reptiles et amphibiens,<br>poissons    | <b>600 espèces</b>             |
| <b>Invertébrés :</b><br>insectes, crustacés,<br>arachnides, mollusques, etc...       | <b>50.000 à 70.000 espèces</b> |
| <b>Flore supérieure :</b><br>phanérogames (1),<br>ptéridophytes (2)...               | <b>5.000 espèces</b>           |
| <b>Flore inférieure :</b><br>bryophytes (3), lichens,<br>champignons, algues, etc... | <b>10.000 à 15.000 espèces</b> |
| <b>Micro-organismes</b>  | <b>innombrables</b>            |

(1) - *Plantes à fleurs*

(2) - *Fougères*

(3) - *Muscinées (mousses...)*

La création de l'observatoire scientifique du patrimoine naturel, en 1990, et le renforcement de ses moyens permettront peut-être d'accélérer ces études qui sont indispensables à une gestion intelligente du patrimoine.

## **2. Les actions de protection et la réintroduction d'espèces**

Certaines espèces végétales ou animales ont atteint un tel seuil de menace que des mesures particulières de sauvegarde doivent être prises.

Pour la flore, outre la création d'espaces protégés, il est parfois nécessaire d'avoir recours à la conservation des espèces hors de leur milieu naturel. C'est le rôle des conservatoires botaniques nationaux qui, au nombre de trois en 1990, exercent leur action sur 35 départements de France métropolitaine. En 1991, de nouveaux conservatoires devraient être créés, ce qui justifie l'augmentation des crédits afférents au projet de loi de finances.

En ce qui concerne la faune, la protection des espèces les plus menacées ne peut parfois être assurée que si elle s'accompagne d'actions de réintroduction.

Les plus récentes ont concerné la loutre, les cigognes, les rapaces menacés (gypaète barbu, vautour fauve, percnoptère d'Égypte) ; la réintroduction de l'ours des Pyrénées pourrait être envisagée.

D'autres opérations ont été réalisées dans le cadre d'une coopération internationale : le lynx dans l'Est de la France, le Cerf de Corse, le Phoque moine, l'Aigle de Bonelli.

Il est particulièrement difficile de porter un jugement sur ces plans de restauration de population animale dans la mesure où leurs effets ne deviennent sensible qu'à très long terme.

Certaines opérations, déjà anciennes, ont néanmoins porté des fruits, comme la réintroduction du Vautour fauve dans les Causses.

Le ministère de l'Environnement a lancé des campagnes de sensibilisation ; il a d'autre part engagé avec E.D.F. une action en vue de limiter le phénomène de l'électrocution des oiseaux sur les lignes électriques moyenne tension ; il subventionne, enfin, certaines

associations de protection, comme la ligue de protection des oiseaux (L.P.O.), ou le Fonds d'intervention pour les rapaces (FIR).

Au total, les crédits affectés en 1990 aux opérations de protection de la faune et de la flore ont atteint 12,9 millions de francs.

### **III. LA QUALITE DE LA VIE**

Créé par le décret du 6 mars 1978, le Fonds d'intervention pour la qualité de la vie (F.I.Q.V.) est destiné au financement complémentaire des actions expérimentales et innovantes, menées par les différents départements ministériels, qui tendent à mettre en valeur et à protéger les sites naturels, à lutter contre les pollutions et les risques résultant de l'activité des différents agents économiques, à favoriser les actions d'initiation, de formation et d'information des citoyens en matière d'environnement en liaison avec les associations concernées, à améliorer les rythmes de vie dans leur incidence sur l'environnement.

L'utilisation des crédits du F.I.Q.V. est décidée par le comité interministériel de la qualité de la vie (C.I.Q.V.).

Une grande part de ces crédits est consacrée au financement des actions d'environnement prévues par les contrats de plan Etat-Régions.

En 1989, 47 % des interventions du Fonds leur ont été consacrés, soit 34 millions de francs.

Dans ce total, une place prépondérante est faite à la politique d'accompagnement des parcs nationaux, comme le montre le tableau ci-dessous qui distingue, par actions, les crédits contractualisés sur la durée du Xe Plan.

(en millions de francs)

| ACTIONS   | ENVELOPPE CONTRACTUALISEE<br>SUR LES CINQ ANS |              |                |
|---|---|--------------|----------------|
|   | BUDGET  | F.I.Q.V.     | TOTAL          |
| Transfert de technologie/Risques naturels majeurs | 4,5   | 0            | 4,5            |
| Formation   | 2,5   | 9,1          | 11,6           |
| Recherche   | 4,5   | 0            | 4,5            |
| Transfert de technologie                          | 3,75  | 0            | 3,75           |
| Lutte contre les crues en Métropole               | 583,65  | 0            | 583,65         |
| Lutte contre les crues outre-mer                  | 120   | 0            | 120            |
| Zones périphériques des parcs nationaux           | 0   | 62,5         | 62,5           |
| Parcs naturels régionaux                          | 98  | 69           | 167            |
| Rivières d'intérêt écologique majeur              | 3,9   | 16           | 19,9           |
| Contrats de rivière                               | 38,5  | 0            | 38,5           |
| Sites P.I.M./Corse                                | 0   | 2            | 2              |
| <b>TOTAL SANS RISQUES MAJEURS</b>                 | <b>854,8</b>                                  | <b>158,6</b> | <b>1.013,4</b> |
| <b>TOTAL AVEC RISQUES MAJEURS</b>                 | <b>859,3</b>                                  | <b>158,6</b> | <b>1.017,9</b> |

Pour 1990, le comité interministériel a porté la contribution de l'Etat aux contrats de plan à 36.240.000 francs, qui seront ainsi répartis :

- accompagnement économique des parcs nationaux : 12,5 millions ;

- développement des parcs naturels régionaux : 13,57 millions ;

- actions piscicoles dans les rivières d'intérêt écologique majeur : 3,4 millions ;

- formation à l'environnement : 1,87 million ;

- assainissement des villages à Mayotte : 3 millions ;

- contrats de développement en Nouvelle Calédonie : 1,9 million.

Le solde des crédits du F.I.Q.V. est affecté à des actions très diverses. Parmi les plus notables de celles qui ont été financées en 1990, on relève :

- des actions visant l'environnement et les nuisances dans la ville : 11 millions ;

- le tourisme et l'environnement : 4 millions ;

- la gestion de l'environnement dans un espace rural en mutation : 2,7 millions ;

- la coopération avec les pays en développement : 4 millions ;

- l'éducation à l'environnement : 5,3 millions.

#### **IV. LA POLITIQUE DE L'EAU**

La sécheresse persistante de 1990 a fait apparaître très clairement les insuffisances de la qualité des eaux en France, qu'elles soient superficielles ou souterraines. Il n'entre pas dans l'objet du présent avis de traiter généralement du problème de la gestion de l'eau qui a fait, par ailleurs, l'objet de nombreux colloques et rapports au cours de l'année écoulée. Il se limitera donc à présenter les évolutions récentes de la politique menée en ce domaine par le ministère de l'Environnement et les crédits qui s'y rapportent.

Depuis plusieurs années déjà, l'eau est une préoccupation majeure du ministère de l'Environnement. Le projet de loi de finances conforte cette priorité, mais privilégie fortement le contrôle de la qualité à la maîtrise de la quantité. Il est vrai que celle-ci ne prendra tout son sens que lorsque sera redéfini le droit de l'eau.

## **1. Un meilleur contrôle de la qualité**

**Pour les eaux superficielles, le dispositif de surveillance de la qualité a été complètement réorganisé en 1987. Un nouveau réseau de mesure, dénommé Réseau national de bassins (RNB), a été mis en place et se substitue à l'Inventaire du degré de pollution des eaux superficielles.**

**Le coût de ce réseau est partagé entre les ministères de l'Environnement, de l'Agriculture, de la Santé, des Transports et de la Mer et les agences financières de bassin. Certains départements et régions contribuent à son financement dans le cadre d'opérations de surveillance dont les résultats les intéressent directement.**

**Le coût de fonctionnement annuel du R.N.B. évalué à environ 13,742 millions de francs n'a pratiquement pas varié de 1987 à 1990. Durant cette période, le ministère de l'Environnement lui a consacré, chaque année, 3,85 millions de francs.**

**Le projet de loi de finances pour 1991 prévoit une mesure nouvelle de 1,1 million de francs dans le cadre du budget de l'Environnement. Cette augmentation de la participation de l'Environnement devrait permettre de négocier avec les autres partenaires du R.N.B., notamment les agences de bassin, une progression du budget global de ce réseau de surveillance, qui devrait, en 1991, développer son action dans trois directions :**

- l'extension de la surveillance aux substances toxiques (pesticides, rejets industriels) et à certains paramètres indicateurs du risque d'eutrophisation ;**

- la mise en place d'un réseau national de contrôle de la qualité des plans d'eau ;**

- l'organisation d'un système cohérent de banques de données, pour faciliter et accélérer l'accès aux résultats.**

**Le contrôle de la qualité des eaux souterraines est confié à l'Observatoire de la qualité des eaux souterraines qui a été institué en 1988.**

**Le ministère de l'Environnement assure la maîtrise d'ouvrage de l'observatoire et son financement. Le Bureau de recherches géologiques et minières (B.R.G.M.) est chargé de la mise en oeuvre de la surveillance et le ministère de la Santé ainsi que les agences de bassin sont associés à la gestion de l'Observatoire.**

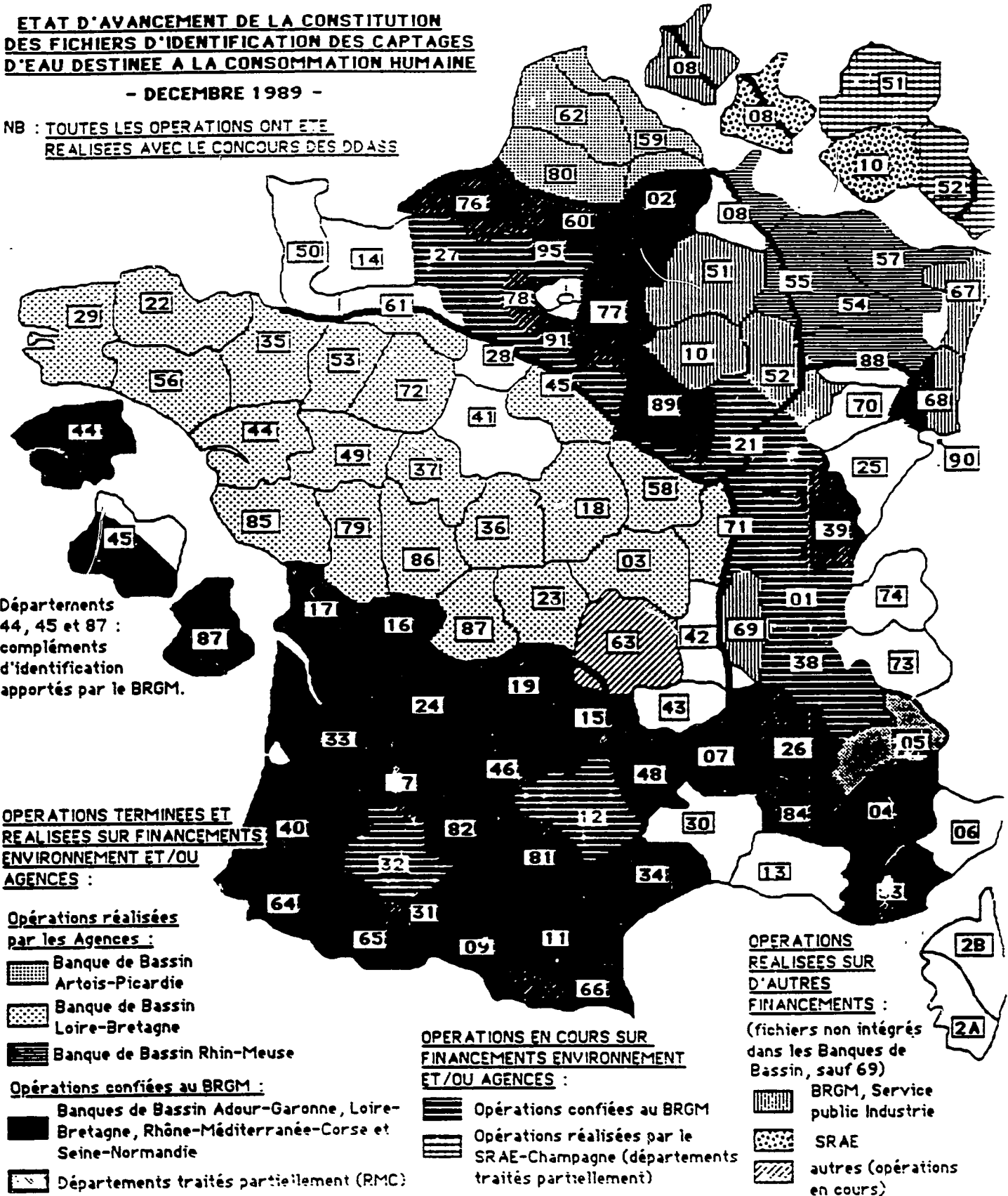


Celui-ci s'est engagé dans une opération longue et complexe d'identification, par département, des ouvrages de prélèvement d'eau. En décembre, 1989, comme l'indique la carte ci-dessous, cette identification a été réalisée ou est en cours de réalisation dans 85 départements.

**ETAT D'AVANCEMENT DE LA CONSTITUTION  
DES FICHIERS D'IDENTIFICATION DES CAPTAGES  
D'EAU DESTINEE A LA CONSOMMATION HUMAINE**




- DECEMBRE 1989 -



NB : TOUTES LES OPERATIONS ONT ETE  
REALISEES AVEC LE CONCOURS DES DDASS





Départements 44, 45 et 87 : compléments d'identification apportés par le BRGM.

**OPERATIONS TERMINEES ET REALISEES SUR FINANCEMENTS ENVIRONNEMENT ET/OU AGENCES :**

- Opérations réalisées par les Agences :**
-  Banque de Bassin Artois-Picardie
  -  Banque de Bassin Loire-Bretagne
  -  Banque de Bassin Rhin-Meuse

- Opérations confiées au BRGM :**
-  Banques de Bassin Adour-Garonne, Loire-Bretagne, Rhône-Méditerranée-Corse et Seine-Normandie
  -  Départements traités partiellement (RMC)

**OPERATIONS EN COURS SUR FINANCEMENTS ENVIRONNEMENT ET/OU AGENCES :**

-  Opérations confiées au BRGM
-  Opérations réalisées par le SRAE-Champagne (départements traités partiellement)

**OPERATIONS REALISEES SUR D'AUTRES FINANCEMENTS :**

- (fichiers non intégrés dans les Banques de Bassin, sauf 69)
-  BRGM, Service public Industrie
  -  SRAE
  -  autres (opérations en cours)

Cette première phase de travail sera complétée par la saisie des analyses pour tous les ouvrages identifiés et le transfert des données dans des banques de bassin.

De 1983 à 1989, 9.870.000 francs de crédits ont été affectés à l'ensemble de ces opérations. En 1990, 1.696.000 francs ont été engagés pour l'année.

Le projet de loi de finances pour 1991 prévoit d'affecter un million de francs supplémentaire au fonctionnement de cet Observatoire.

## **2. La pause confirmée des travaux d'infrastructure**

A la suite de la contestation de la nécessité de construire de nouveaux barrages d'importance, notamment sur la Loire, les engagements de l'Etat au titre des grands barrages avaient été réduits en 1990.

Les autorisations de programme avaient alors été diminuées de 125 millions à 108,5 millions de francs.

Le projet de loi de finances pour 1991 prévoit une simple reconduction de ces crédits, confirmant ainsi la "pause" décidée l'année précédente.

Toutefois, les crédits de paiement connaissent une certaine progression (2,4 %) et passent de 84,5 millions de francs à 86,5 millions de francs. Cette progression devrait permettre d'honorer les engagements pris, avec les régions, dans les contrats de plan.

Votre rapporteur souhaite qu'il soit mis fin rapidement à la période d'incertitude qui s'est ouverte depuis deux ans et que des décisions définitives soient prises sur la construction de ceux des barrages dont l'utilité a été clairement démontrée.

Le tableau suivant récapitule les évolutions des crédits affectés aux diverses actions dans le domaine de l'eau.

(en milliers de francs)

|  | 1990    | 1991    | Evolution |
|--|---------|---------|-----------|
| <b><u>Fonctionnement</u></b>               |         |         |           |
| -Police et gestion des eaux                | 15.010  | 18.510  | + 23 %    |
| -Annonce des crues et hydrométrie          | 7.918   | 9.918   | + 25 %    |
| <b><u>Investissement</u></b>               |         |         |           |
| - Gestion des eaux                         |         |         |           |
| AP   | 31.848  | 44.848  | + 40 %    |
| CP   | 18.000  | 28.300  | + 57,2 %  |
| - Réseaux d'annonce des crues              |         |         |           |
| AP   | 11.650  | 15.650  | + 34 %    |
| CP   | 9.700   | 9.695   | 0 %       |
| <b><u>Subventions d'investissement</u></b> |         |         |           |
| - Grands barrages                          |         |         |           |
| AP   | 108.500 | 108.500 | 0 %       |
| CP   | 84.500  | 86.533  | + 2,4 %   |
| - Gestion des eaux                         |         |         |           |
| AP   | 20.119  | 22.874  | + 13,6 %  |
| CP   | 11.100  | 16.936  | + 52,5 %  |
| - Barrages DOM-TOM                         |         |         |           |
| AP   | 24.000  | 24.000  | 0 %       |
| CP   | 17.000  | 18.000  | + 5,8 %   |

### 3. Dans l'attente d'une refonte du droit de l'eau

La progression des crédits consacrés à l'eau est très satisfaisante, mais elle ne trouvera sa pleine efficacité qu'avec la réforme du droit de l'eau, qui devrait être discutée au printemps 1991.

Le projet de loi qui devra être débattu, est attendu depuis fort longtemps. Il sera l'aboutissement d'une longue réflexion, coordonnée avec la préparation des Assises nationales de l'eau, où les Agences de bassin présenteront les lignes directrices de leur sixième programme couvrant la période 1992-1996.

D'ores et déjà, il est acquis que le projet de loi sur l'eau comprendra des dispositions relatives à :

- la maîtrise des prélèvements par la mise en place de schémas d'aménagement des eaux et l'organisation d'un régime d'autorisation quantifiée ;

- la meilleure prise en compte des dispositifs de collecte des eaux pluviales et d'assainissement dans l'élaboration et l'application des documents d'urbanisme et des autorisations d'occupation du sol ;

- la possibilité pour les pouvoirs publics d'établir une réglementation sur la pollution diffuse, modulée sur le plan géographique ;

- l'harmonisation des régimes juridiques applicables aux eaux superficielles et aux eaux souterraines ;

- l'extension des missions des agences de bassin.

## CONCLUSION

L'examen d'un projet de budget ne peut apporter que des réponses partielles au grand débat qui s'est ouvert sur la place de l'environnement dans la société et les orientations à suivre.

A défaut d'un examen par le Sénat du plan national pour l'environnement (1), le présent avis se terminera par une série de questions qui sont aussi des appels à définir plus clairement ce que doit être la politique de demain.

1. Quelle peut-être la marge d'autonomie de la France en matière d'environnement alors que celui-ci, qui est déjà une affaire européenne, devient aujourd'hui une affaire internationale ? Les pollutions n'ont pas de frontières et les menaces contre l'environnement, qui peuvent être circonscrites dans les pays occidentaux, proviennent aujourd'hui essentiellement des pays pauvres et de l'Europe de l'Est.

Les mesures de protection devront donc être prises le plus souvent par des instances internationales où la France risque de n'avoir qu'une place mineure si elle persiste à considérer l'environnement comme une politique annexe.

2. Ne faut-il pas reconsidérer la question du nucléaire sous l'angle de l'environnement ? Même si l'énergie nucléaire est, à bien des égards, plus respectueuse de l'environnement que les énergies fossiles, notamment en raison d'une production plus faible de gaz carbonique, son coût à long terme a été largement minoré. Il est plus que temps d'évaluer sérieusement la charge que représente le traitement et le stockage de déchets qui resteront radioactifs durant des centaines ou des milliers d'années et de prévoir les méthodes de démantèlement des centrales hors d'usage. Les multiples incidents intervenus dans les centrales nucléaires, les difficultés de fonctionnement du Super Phénix, les rumeurs récentes qui font état de découverte de produits radioactifs dans des décharges inquiètent

---

(1) Le P.N.E. a fait l'objet d'une déclaration du Gouvernement, suivie d'un débat d'orientation, à l'Assemblée nationale, le 9 octobre 1990. Aucun débat n'a été inscrit à l'ordre du jour du Sénat.

**l'opinion et rendent plus nécessaire que jamais une information précise et objective.**

**3. Le plan national pour l'environnement restera-t-il un document de référence sans conséquences tangibles ou donnera-t-il lieu à des réformes législatives ? Les Pays-Bas ont déjà mis en application leur plan vert de 1989, les Britanniques ont mis en chantier une nouvelle législation qui doit entrer en vigueur en novembre, après la publication d'un Livre blanc sur l'environnement. Empêtré dans des rivalités administratives, le Gouvernement français ne doit pas risquer de prendre du retard par rapport à nos partenaires. L'environnement est autant qu'une philosophie de la vie, un enjeu économique.**

**4. Le besoin de financement résultant des mesures préconisées par le Plan national pour l'environnement est évalué à 30 milliards de francs. Quelle sera la voie choisie pour y répondre ? L'impôt, l'augmentation des prix pour l'utilisateur ou la création de nouvelles taxes appliquant le principe pollueur-payeur ?**

**5. Enfin, et ce débat est sans doute déterminant, quelle doit être la place de l'environnement dans l'organisation institutionnelle, notamment au sein du Gouvernement ? Doit-il rester une administration de mission, quitte à apparaître alors quelque peu marginal et à être exclu des grandes décisions ou doit-il se voir confier des tâches plus lourdes de gestion, au risque de perdre de sa spontanéité.**

**A tout le moins, un choix politique s'impose et il ne semble pas avoir été définitivement fait par le Gouvernement.**

\*

\* \*

**Conformément aux conclusions de son rapporteur, la commission des Affaires économiques et du Plan a décidé de s'en remettre à l'appréciation du Sénat sur le vote des crédits de l'Environnement inscrits au projet de loi de finances pour 1991.**