

N° 81

SÉNAT

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1994-1995

Annexe au procès verbal de la séance du 22 novembre 1994.

AVIS

PRÉSENTÉ

au nom de la commission des Affaires économiques et du Plan (1) sur le projet de loi de finances pour 1995, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

TOME XVII

ENVIRONNEMENT

Par M. Bernard HUGO,

Sénateur.

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

Voir les numéros :

Assemblée nationale (10ème législ.) : 1530, 1560 à 1565 et T.A. 282.

Sénat : 78 et 79 (annexe n°17) (1994-1995).

Lois de finances.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
INTRODUCTION	3
I. LES ORIENTATIONS GÉNÉRALES DE LA POLITIQUE DE L'ENVIRONNEMENT	5
A. DES STRUCTURES RENFORCÉES	5
1. L'administration de l'environnement	5
2. Les organismes de recherche	8
<i>a) L'Institut national de l'environnement industriel et des risques (INERIS)</i>	9
<i>b) L'Institut français de l'environnement (IFEN)</i>	10
B. DES MOYENS FINANCIERS EN PROGRESSION	11
1. Le projet de budget pour 1995	11
2. Les ressources de l'ADEME (Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie)	13
3. La dépense nationale pour l'environnement	15
II. ANALYSE PAR SECTEURS	16
A. LA PREVENTION DES POLLUTIONS ET DES RISQUES	16
1. La gestion des déchets	16
<i>a) Les plans d'élimination des déchets ménagers</i>	18
<i>b) Les interventions du Fonds de modernisation de la gestion des déchets</i>	20
2. La prévention des risques	21
B. LA POLITIQUE DE L'EAU	23
1. La gestion des cours d'eau et l'annonce des crues	24
2. Le plan Loire	26
C. LA PROTECTION DE LA NATURE	28
1. Les parcs et réserves	28
<i>a) Les parcs nationaux</i>	28
<i>b) Les parcs naturels régionaux</i>	30
<i>c) Les réserves naturelles</i>	33
2. Le Conservatoire du littoral	35
3. La protection de la faune et de la flore	37
CONCLUSION	39

Mesdames, Messieurs,

Un bilan de l'état de l'environnement en France a été dressé récemment par l'Institut national de l'Environnement ⁽¹⁾.

Il fait apparaître que l'état de l'environnement dans notre pays se caractérise essentiellement par sa médiocrité : il y a de moins en moins de situations très graves mais aussi de moins en moins de situations très bonnes.

Au-delà de ce constat global, ce bilan souligne « la difficulté à maîtriser les phénomènes diffus cumulatifs ». Alors que les émissions industrielles dans l'air ou dans l'eau diminuent, la pollution des nappes et des sols s'accroît, le mitage de l'espace reste mal maîtrisé et la qualité des paysages se dégrade.

Enfin, il observe le renforcement des « pressions constantes » exercées sur l'environnement par les transports : au moment où les efforts engagés dans le domaine de l'industrie commencent à porter leurs fruits et où les dommages liés à l'agriculture se réduisent avec, pour la première fois, une baisse de l'utilisation des engrais et des pesticides, les préoccupations se déplacent vers les impacts liés aux transports et à l'usage de l'automobile dans les villes.

Face à ce constat mitigé, le budget propre du ministère de l'environnement peut apparaître à tout le moins modeste, même s'il enregistre une nette progression des crédits dans le projet de loi de finances pour 1995.

Toutefois, l'importance des actions menées en faveur de la protection de l'environnement ne doit pas se mesurer aux seules dotations budgétaires. Elles ne représentent, en effet, qu'une part minime (1/100e environ), mais déterminante par son effet d'entraînement, des dépenses nationales en ce domaine.

(1) *L'environnement en France - édition 1994-1995*

I. LES ORIENTATIONS GÉNÉRALES DE LA POLITIQUE DE L'ENVIRONNEMENT

A. DES STRUCTURES RENFORCÉES

1. L'administration de l'environnement

La politique de l'environnement étant considérée comme prioritaire, l'administration de l'environnement a connu un renforcement constant depuis 1991, date à laquelle l'accèsion à l'autonomie budgétaire du ministère de l'environnement s'est traduite par des transferts et des créations d'emplois significatifs sur son propre budget.

L'évolution des effectifs budgétaires du ministère de l'Environnement est retracée dans le tableau suivant :

	1991	1992	1993	1994	1995*
Effectifs totaux					
dont AC (1)	227	434	522	522	496
dont DRIRE	622	622	732	732	737
dont DIREN	472	1 053	1 066	1 076	1 118
TOTAL	1 321	2 109	2 320	2 330	2 351
Créations d'emplois par rapport à l'année précédente	110	22	40	10	21
Transferts par rapport à l'année précédente	1 211	766	171	0	0

(1) Administration centrale * Répartition prévisionnelle

Cette augmentation des effectifs a donc principalement bénéficié aux services locaux déconcentrés du ministère, réformés en 1990.

Cette réforme s'est traduite principalement au niveau régional :

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

- pour ce qui concerne les autres domaines, par la création des directions régionales de l'environnement (DIREN) dont le décret n° 91-1139 du 4 novembre 1991 a fixé l'organisation et les missions.

Deux ans et demi après leur création, il apparaît que les directions régionales de l'environnement ont dû répondre à des sollicitations multiples, tant d'origine centrale que régionale.

En conséquence, le renforcement des DIREN est l'une des priorités du ministère dans le projet de loi de finances pour 1995, qui se traduit par une croissance des effectifs de 15 emplois, le maintien des crédits de fonctionnement courant et des crédits d'investissements immobiliers. En 1994, le total des effectifs des DIREN est de 1.036, sans compter les personnels mis à disposition gracieusement.

Les deux dernières années ont, par ailleurs, été marquées par l'installation de plusieurs commissions de personnalités qualifiées, sur les problèmes liés à l'environnement :

La Commission française du développement durable a été mise en place par le Premier ministre le 20 avril 1994. Elle regroupe 15 personnalités, élus, scientifiques, dirigeants d'entreprises, représentants du monde associatif, ainsi que le représentant de la France à la commission du développement durable des Nations Unies et le président de la mission interministérielle de l'effet de serre.

Elle a pour tâche de promouvoir le dialogue, la concertation et la mobilisation de la société autour des objectifs définis dans le programme d'action adopté à la Conférence de Rio.

Elle devra soumettre au Gouvernement ses recommandations pour promouvoir une politique de développement durable dans l'ensemble des politiques publiques.

Les principaux thèmes de travail de la commission pour 1994 et 1995 sont les suivants :

- la démocratie par le développement culturel ;
- développement durable et démographie ;
- les politiques économiques et financières d'environnement et de développement durable ;
- les indicateurs du développement durable ;
- énergies et développement durable ;
- développement durable et création d'emplois
- modèles de consommation.

Cette mission ne recouvre pas celle du **Conseil pour les Droits des Générations futures**, placé auprès du Président de la République et mis en place en juin 1993 même si le rôle de ces deux comités, créés dans le prolongement du Sommet de Rio est complémentaire.

Ainsi, réuni sept fois au cours de l'année, le Conseil a principalement consacré ses travaux :

- à l'examen de la Déclaration des droits de l'homme des Générations futures qui sera soumis prochainement au vote de l'Assemblée générale des Nations Unies ;
- au débat ouvert, notamment par le travail du législateur, sur l'éthique biomédicale ;
- aux conditions d'organisation du débat national sur l'énergie ;
- aux indispensables évolutions de la réglementation des transports maritimes.

Le Conseil, qui peut être saisi par les pouvoirs publics mais qui peut également s'autosaisir, a ainsi centré sa réflexion sur les phénomènes dont les conséquences risquent d'être irréversibles, qu'il s'agisse de dommages physiques (dégradations de l'environnement ou d'une autre nature.

Parmi les questions dont l'examen est prochainement prévu figurent notamment les relations avec la Commission française du développement durable ainsi que la préparation du Sommet social qui se tiendra à Copenhague en mars 1995.

Enfin, le **Comité de l'Environnement polaire** a été créé par décret du 29 mars 1993. Il comprend, outre son président, dix membres choisis en raison de leur compétence dans le domaine des activités scientifiques et techniques et dans celui de l'environnement. Deux de ses membres ont été désignés sur proposition du Conseil pour les Droits des générations futures.

Ce comité est consulté en particulier sur les programmes d'activités et les grands projets dans les zones polaires et subantarctiques et plus largement sur toutes les questions relatives à l'environnement polaire. Il donne son avis sur les études d'impact concernant toutes les activités envisagées dans ces zones.

Installé le 5 mai 1994 par le ministre de l'environnement, il a tenu sa seconde réunion le 30 juin 1994.

2. Les organismes de recherche

La connaissance des problèmes de l'environnement est un enjeu majeur pour la politique de l'environnement compte tenu de leur complexité. L'amélioration de ces connaissances repose sur une recherche performante et sur l'existence d'un dispositif statistique fiable et exhaustif ; c'est pourquoi les moyens consacrés à ces deux domaines sont en progression sensible dans le projet de budget pour 1995.

Le budget de la recherche du ministère de l'environnement connaît, en effet, une croissance significative : les crédits augmentent de 18 % entre 1994 et 1995, de 8,9 à 9 millions de francs (+ 1,6 %) en dépenses ordinaires, de 65 à 78 millions de francs (+ 20 %) en autorisations de programme et de 51,6 à 62,8 millions de francs (+ 21,7 %) en crédits de paiement.

Les deux organismes de recherche propres à l'environnement sont l'INERIS (Institut national de l'environnement industriel) et l'IFEN (Institut français de l'environnement), tous deux de création récente.

a) L'Institut national de l'environnement industriel et des risques (INERIS)

Créé par le décret du 7 décembre 1990, l'INERIS a reçu une double mission :

- appui technique des administrations (française et communautaire) pour l'élaboration de normes et de réglementations pertinentes et scientifiquement validées ;

- pôle d'expertise et de conseil en direction des industriels et des collectivités territoriales.

Pour accomplir ces missions, l'INERIS, dont les moyens matériels proviennent d'un transfert de la part de Charbonnages de France, a su redéployer ses équipes, dont les compétences techniques sont reconnues, en fonction de l'évolution rapide des demandes formulées par ses partenaires publics et privés.

Reorganisées en 1993, ses activités sont actuellement regroupées en trois grands domaines :

- essais et recherches ;

- études et conseils ;

normalisation, certification et réglementation.

Les principales sources de recettes de l'INERIS sont, en dehors de la subvention versée par l'Etat, des prestations commerciales et un contrat de services conclu avec Charbonnages de France.

Toutefois, l'INERIS doit faire face à une diminution progressive des activités liées aux techniques minières. Il a entrepris, en contrepartie, de développer le volume de ses prestations commerciales. A cet égard, le projet de contrat d'objectifs Etat INERIS, actuellement en cours de mise au point, retient comme hypothèse une perspective de financement à 50 % sur ressources d'origine budgétaire et à 50% sur ressources propres et prestations sur devis.

Or, il importe que l'INERIS continue à jouer un rôle actif, d'une part, pour éclairer l'opinion sur des problèmes complexes et encore insuffisamment élucidés, à propos notamment des risques industriels, des polluants, des déchets et de l'écotoxicologie, et, d'autre part, pour fournir aux pouvoirs publics les bases scientifiques de leurs décisions dans ces domaines. Cela implique que soit préservé, et si possible développé, dans son programme d'activités un important volet de recherche.

C'est pourquoi, une large partie des moyens nouveaux attribués à la recherche par le projet de budget sera consacrée à la création d'une ligne de crédits de recherche de 10 millions de francs en autorisations de programme et 6 millions de francs en crédits de paiement pour l'INERIS. Outre le développement des programmes actuels de l'INERIS, ces moyens nouveaux seront affectés à l'écotoxicologie, thème de la recherche prioritaire centré sur l'étude de l'impact des polluants environnementaux sur la santé.

b) L'Institut français de l'environnement (IFEN)

L'IFEN a vu ses missions clairement recentrées sur l'élaboration et la diffusion des statistiques de l'environnement.

Il a ainsi pu concentrer ses moyens sur un nombre limité d'actions visant principalement à développer les travaux statistiques et à diffuser l'information disponible. Tous les grands thèmes (eau, faune, flore, montagne, littoral, milieu urbain,...) ont fait l'objet d'initiatives de l'IFEN en ce sens. Des études préalables ont été lancées pour l'élaboration de comptes économiques, notamment sur l'eau et les déchets. Un travail important sur la conception d'un système d'observation de l'environnement régional a débouché sur la définition d'un tronc commun de descripteurs régionaux de l'environnement.

Dans le projet de loi de finances pour 1995, les dotations prévues au budget du ministère pour l'IFEN se montent en fonctionnement à 24,8 millions de francs et, en investissements, à 4,5 millions de francs en autorisations de programme et 5,75 millions de francs en crédits de paiement. Ces dotations tiennent compte d'un transfert de 3 millions de francs de la section investissement à la section fonctionnement, afin d'effectuer une mise en adéquation de la structure budgétaire de l'IFEN et de la nature des actions qui lui sont confiées. Indépendamment de ce transfert, les crédits de fonctionnement de l'IFEN sont en hausse sensible, avec une augmentation de 3,707 millions de francs, soit + 20,5 %. Cet accroissement des crédits de fonctionnement doit permettre à l'IFEN d'augmenter ses effectifs de 4 postes budgétaires, de développer les statistiques régionales, d'accélérer les programmes thématiques prioritaires, d'améliorer la production de données économiques et, enfin, d'assurer sa mission de relais de l'Agence européenne de l'environnement.

B. DES MOYENS FINANCIERS EN PROGRESSION

1. Le projet de budget pour 1995

Le projet de budget du ministère de l'environnement s'établit à 1.740 millions de francs en moyens de paiement (depenses ordinaires et crédits de paiement) et à 891 millions de francs en autorisations de programme.

Il bénéficie de ce fait de progressions de crédits respectives de 5,30 % et 5,34 % par rapport au budget vote de 1994.

Le tableau ci dessous détaille les évolutions de crédits par action du ministère.

EVOLUTION DES DOTATIONS PAR ACTION DE 1994 A 1995

	Autorisations de programme	Crédits de paiement et dépenses ordinaires
Action 01 Personnels		+ 1,51 %
Action 02 Administration générale	+ 11,26 %	+ 16,17 %
Action 10 Protection des eaux et des milieux aquatiques	+ 38,96 %	+ 11,98 %
Action 11 Prévention des pollutions	+ 37,77 %	+ 2,56 %
Action 12 Protection de la nature	+ 8,60 %	+ 10,91 %
Action 51 Qualité de la vie	80,42 %	39,84 %
Action 54 Recherche scientifique et technologique	+ 20 %	+ 18,79 %
Action 61 Statistique, économie et action internationale	30,68 %	+ 5,09 %

Ces évolutions très contrastées font apparaitre clairement les trois priorités retenues par le projet de budget :

*** la prévention des risques.** Les crédits d'investissement (AI) dans le domaine de l'eau augmentent de 43 % pour atteindre 300 millions de francs ; ils garantissent le financement du plan «Loire grandeur nature» et du plan décennal de prévention des risques naturels décidés par le Gouvernement en janvier dernier.

Par ailleurs, les crédits consacrés à l'identification des zones à risque, pour la mise en place des plans d'exposition aux risques et des atlas des zones inondables s'accroissent de près de 166 % pour atteindre 40 millions de francs. L'objectif est de couvrir, d'ici 5 ans, les 2.000 communes les plus prioritaires.

*** l'amélioration des connaissances.** Les crédits consacrés aux activités scientifiques et à la recherche progressent de 18 %, notamment avec la mise en place d'une dotation spécifique pour l'Institut national de l'environnement et des risques (INERIS) et le renforcement des moyens de l'Institut français de l'environnement (IFEN), chargé de l'élaboration et de la diffusion des statistiques sur l'environnement.

*** le maintien à un haut niveau des dotations en faveur de la protection de la nature.** Les dotations consacrées à la conservation de la nature et à la préservation des paysages ont très fortement progressé dans le budget de 1994. Ces dotations sont encore abondées en 1995 de 7,3 millions de francs en fonctionnement et de 4 millions de francs en investissement pour la préfiguration de nouveaux parcs nationaux (Forêt guyanaise et Corse), la création de réserves naturelles et le renforcement des moyens de fonctionnement du Conservatoire du Littoral.

On notera, en revanche, la diminution des crédits de l'action «qualité de la vie» qui résulte de la forte baisse des dotations du FIQV (Fonds d'intervention pour la qualité de vie).

Les autorisations de programme du FIQV passent ainsi de 50 à 15 millions de francs (- 70 %) et les crédits de paiement de 47 à 22 millions de francs (- 53 %).

Cette évolution répond à la volonté de recentrer le FIQV sur sa mission initiale qui est de favoriser des actions expérimentales et innovantes, menées par les différents départements ministériels, notamment en liaison avec des collectivités locales, des entreprises ou des associations, en vue de protéger, d'améliorer ou de mettre en valeur l'environnement.

Or, cette mission du FIQV avait été «oubliée», ce fonds rassemblant depuis plusieurs années, soit des crédits contractualisés

dans les contrats de Plan État Régions, soit des crédits qui auraient dû figurer sur d'autres chapitres budgétaires (1)

2. Les ressources de l'ADEME (Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie)

L'ADEME joue désormais un rôle capital dans la politique française de l'environnement, du fait de l'étendue de son champ d'intervention (des déchets à l'énergie et à la recherche) et aussi de l'importance des fonds publics dont elle assure le recouvrement et la répartition. Le budget de l'Agence est, en effet, alimenté d'une part, par des subventions de ses trois ministères de tutelle (environnement, industrie et recherche) et, d'autre part, par quatre taxes :

- la taxe sur le stockage des déchets versée au Fonds de modernisation de la gestion des déchets ;
- la taxe sur l'atténuation des nuisances sonores des aéroports qui finance le mécanisme d'aide aux riverains des aéroports ;
- la taxe parafiscale sur la pollution atmosphérique ;
- la taxe parafiscale sur les huiles de base (2) ;

Les deux premières taxes (déchets et bruit) sont entrées en vigueur respectivement au 1er avril 1993 et au 1er janvier 1993.

Le budget de fonctionnement de l'ADEME s'est élevé, en 1994, à 263,9 millions de francs dont 213 millions de francs de subventions ainsi réparties :

- ministère de l'Industrie 95,5 millions de francs
- ministère de la Recherche 69,9 millions de francs
- ministère de l'Environnement 47,6 millions de francs

(1) Cette « dérive » du FIQV avait fait l'objet, à plusieurs reprises, de critiques de la Cour des Comptes.

(2) Cette dernière taxe devrait être bientôt remplacée par un système de financement direct par les professionnels.

Dans le projet de budget pour 1995, la dotation du ministère de l'environnement enregistre une légère diminution de 2,1 %.

Le budget d'intervention de l'ADEME (hors taxes) s'est élevé en 1994 à 386 millions de francs en autorisations de programme et 394 millions en crédits de paiement dont 308 et 328 millions de subventions ainsi répartis :

(En millions de francs)

	Autorisations de programme	Crédits de paiement
Ministère de l'Industrie	150	175
Ministère de la Recherche	133	123
Ministère de l'Environnement	25	30

Sont prévus par le projet de loi de finances pour 1995 :

- une augmentation très légère des autorisations de programme et une diminution de 10 millions de francs des crédits de paiement en provenance du ministère de l'Industrie ;

- le maintien des dotations du ministère de la Recherche ;

- une faible croissance des autorisations de programme et une diminution de 47 % des crédits de paiement en provenance du ministère de l'Environnement.

Bien que ces perspectives soient moins défavorables que les orientations retenues en 1994 qui avaient entraîné une chute brutale des subventions versées par les ministères de l'Industrie et de la Recherche, le montant total des subventions versées à l'ADEME devrait donc subir une nouvelle diminution en 1995.

Toutefois, les recettes de l'Agence devraient enregistrer une augmentation globale du fait de la progression attendue du rendement des taxes fiscales et parafiscales.

Celui-ci a effectivement fortement augmenté au cours des dernières années, à la suite de l'entrée en vigueur des taxes sur le bruit et les déchets. Pour cette dernière, le projet de loi relatif au renforcement de la protection de l'environnement examine au Sénat

en première lecture prévoit une augmentation échelonnée jusqu'en 1998.

EVOLUTION DU RENDEMENT DES TAXES PERCUES PAR L'ADEME
(En millions de francs)

	Recettes 1992	Recettes 1993	Recettes 1994
Air	175	197	169
Huiles	76	103	116
Déchets		170	395
Bruit		30	30
Total		500	710

3. La dépense nationale pour l'environnement

Le budget du ministère de l'environnement ne représente qu'une part minime de la dépense nationale pour l'environnement.

Quand le budget du ministère représente 1,65 milliard de francs, les ressources des établissements publics sous tutelle ou co-tutelle atteignent 13,6 milliards. La part du budget des autres départements ministériels consacrée aux actions d'environnement s'élève à 8,4 milliards de francs et les dépenses des collectivités locales à 54,5 milliards. L'industrie dépense, hors subvention, 28,3 milliards de francs et les ménages 8,5 milliards.

DO + CP en milliards de francs courants*

	1995	1994	1993	1992
Budget du ministère de l'environnement (1)	1,74	1,65	1,61	1,46
+ Ressources propres des établissements publics sous tutelle ou co-tutelle du ministère de l'environnement (2)	16,0	13,6	11,0	7,1
dont Agences de l'eau	14,0	12,0	9,50	6,0
ADEME	1,3	0,7	0,5	0,3
+ Part environnement du budget des autres ministères et des établissements publics sous tutelle		8,4	7,7	5,2
dont Recherche		3,3	3,2	2,8
+ Collectivités locales (hors subventions)		54,5	52,6	52,1
= Dépense publique consacrée à l'environnement		78,15	72,91	65,86
+ Dépense des industries (hors subventions)		28,3	27,3	26,5
+ Dépense des ménages		8,5	8,3	8,1
= Dépense nationale environnement au sens strict		114,95	108,51	100,46
+ Mobilisation de la ressource en eau		28,0	28,0	28,3
+ Espaces verts et jardins		9,5	9,2	8,9
= Dépense nationale environnement totale		152,45	145,71	136,66

* Chiffres définitifs pour 1992, provisoires pour 1993 et provisionnels pour 1994 et 1995

(1) Loi de Finances initiale

(2) Agences de l'eau, ADEME, INERIS, ONC, CSP, IFEN - Interventions et dépenses de fonctionnement

II. ANALYSE PAR SECTEURS

A. LA PRÉVENTION DES POLLUTIONS ET DES RISQUES

1. La gestion des déchets

La loi du 13 juillet 1992, relative à l'élimination des déchets ainsi qu'aux installations classées pour la protection de l'environnement a été adoptée afin de faire face aux difficultés croissantes liées à l'élimination des déchets, tant en ce qui concerne l'augmentation de leur volume et de leur nocivité que pour ce qui est des inquiétudes et des aspirations du public en la matière.

A ce titre, elle fixe de manière explicite les priorités de la politique des déchets, relative aussi bien aux déchets industriels qu'aux déchets ménagers :

1° prévenir ou réduire la production et la nocivité des déchets, notamment en agissant sur la fabrication et sur la distribution des produits ;

2° organiser et limiter, en distance et en volume, le transport des déchets ;

3° valoriser le plus possible les déchets par réemploi, recyclage des matériaux ou récupération de l'énergie ;

4° assurer l'information du public dans ce domaine.

Pour y parvenir, la loi institue diverses mesures et instruments portant essentiellement sur :

- la limitation, à compter du 1er juillet 2002, du stockage aux seuls déchets ultimes ;

- la mise en place de plans d'élimination des déchets, ainsi que d'autres mesures d'organisation de l'élimination des déchets ;

- la clarification des conditions d'exploitation des sites de stockage et l'exigence de garanties financières de la part des exploitants de ces sites ou de terrains pollués ;

- le financement d'une politique de modernisation de la gestion des déchets par la taxe sur le stockage des déchets.

Plus de deux ans après la publication de cette loi, un premier bilan peut être dressé de l'élaboration des plans d'élimination des déchets ménagers et de la taxe sur le stockage des déchets, éléments fondamentaux de la réforme de 1992 que le projet de loi relatif au renforcement de la protection de l'environnement, actuellement en discussion, prévoit de modifier :

- d'une part, en augmentant le taux de la taxe fixe en 1992 à 20 francs par tonne mise en décharge ;

- d'autre part, en transférant, à leur demande, aux conseils généraux la compétence en matière d'élaboration et de suivi des plans d'élimination.

a) Les plans d'élimination des déchets ménagers

La loi du 13 juillet 1992 prévoit que chaque département est couvert par un plan départemental ou interdépartemental d'élimination des déchets ménagers et assimilables. Les plans doivent être établis dans un délai de trois ans à compter du 4 février 1993. Ils doivent favoriser la création d'ensembles coordonnés d'installations d'élimination et énoncer les priorités pour atteindre les objectifs de la loi.

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

En juillet 1994, 97 préfets avaient pris un arrêté mettant en place la commission chargée de les assister pour l'élaboration du plan.

Par ailleurs :

- 3 plans étaient rendus publics : dans les départements de la Savoie, du Cher et de l'Oise ;

- 3 projets de plans avaient été soumis à enquête publique en Corrèze, Aude et Hautes-Alpes ;

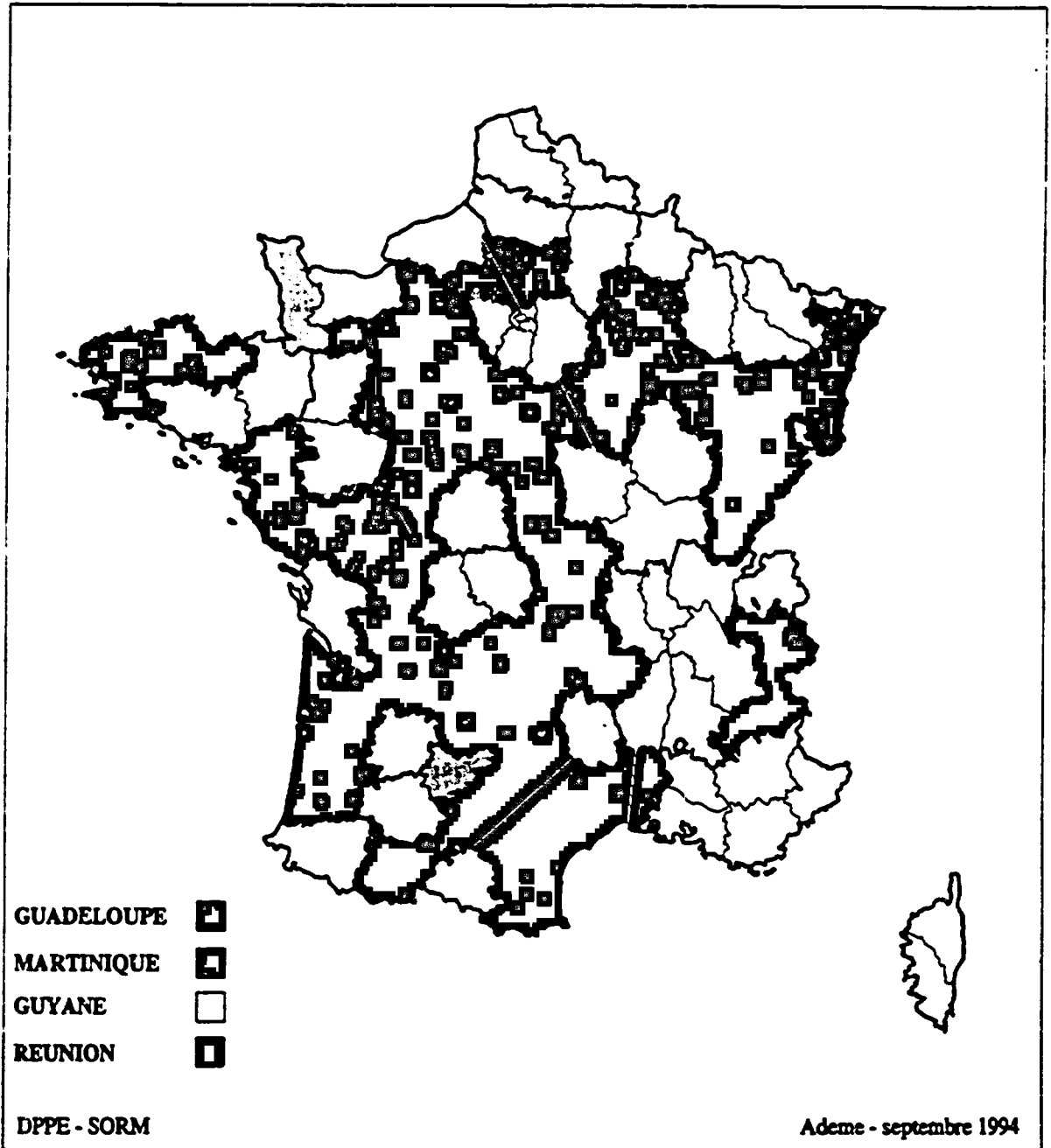
- 11 projets de plans étaient adoptés par la commission départementale : Allier, Aveyron, Eure, Gard, Gironde, Landes, Loiret, Haute-Marne, Orne, Pyrénées-Orientales, Yonne ;

- 33 projets de plans devaient être adoptés par les commissions d'ici le premier semestre 1995.

La carte suivante présente, par département, l'état d'avancement de l'élaboration des plans départementaux.







PLANS DEPARTEMENTAUX



ETAT D'AVANCEMENT DES TRAVAUX DE LA COMMISSION ADOPTION D'UN PROJET DE PLAN

Adoption d'un projet de plan
(chiffres hors DOM)

	projet adopté	(17)
	échéance 2 ^e sem. 94	(29)
	échéance 1 ^e sem. 95	(3)
	pas de prévision	(47)

Selon un bilan établi par l'ADEME, la réalisation des plans d'élimination des déchets aura pour effet d'introduire des modifications notables dans l'équipement des collectivités pour la gestion de leurs déchets.

- Les petites unités d'incinération et d'enfouissement ainsi que les unités obsolètes ou à saturation devraient être abandonnées au profit d'unités plus grandes et plus performantes : 2/3 des usines d'incinération d'ordures ménagères et 80 % des décharges existantes pourraient être abandonnées d'ici 2002 ;

- Le resserrement du nombre d'unités s'accompagnerait logiquement du développement des centres de transfert dont le parc actuel pourrait être multiplié par 2,5 ;

- Enfin, près de 130 centres de tri (essentiellement pour emballages et papiers-cartons) pourraient voir le jour d'ici 2002, ce qui traduit un effort de collecte sélective important de la part des communes.

Le tableau ci-dessous résume les principaux chiffres de ce bilan :

Equipements	Parc actuel	Unités abandonnées	Unités nouvelles	Parc en 2002
Déchetteries	795		2 000	2 200
Centres de tri	18		130	150
Centres de transfert	283	13	400 à 430	680 à 710
Incinérateurs	313	200	150	260
Décharges	850 (1)	650	110 à 130	260 à 280

(1) Parc déclaré lors de l'enquête

b) Les interventions du fonds de modernisation de la gestion des déchets

Pour aider à atteindre les objectifs fixés par la loi, il a été créé, au sein de l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME), un Fonds de modernisation de la gestion des déchets. Ce fonds est alimenté, depuis le 1er avril 1993, par une taxe

de 20 francs par tonne de déchets ménagers et assimilés déposés dans une installation de stockage.

La taxe a rapporté au cours de l'exercice 1993 (soit 3 trimestres seulement) 185 millions de francs : la prévision de recettes pour 1994 est de 395 millions de francs.

Le montant de la taxe, estimé à 3 milliards de francs entre 1993 et 2002, doit servir au développement de techniques innovantes de traitement des déchets ménagers et assimilés, ainsi qu'à l'aide à la réalisation d'équipements de traitement de ces déchets, à la remise en état de sites et sols pollués en cas de défaillance technique financière des exploitants et, jusqu'en 2002, à l'aide aux communes accueillant de nouvelles installations intercommunales.

Le tableau suivant présente les parts respectives des diverses affectations du produit de la taxe :

(En millions de francs)

Affectation	1993	1994	1995 (1)
Recherche et développement	34	66	60
Aide aux équipements	113,9	285,3	314,8
Réhabilitation des sites	8,5	10	10
Aide aux communes d'accueil	3,4	10	10
Frais de gestion	10,2	23,7	25,2
TOTAL.	170	395	420

Source : ADEME (1) Estimations

2. La prévention des risques

Adopté en janvier 1994, le plan gouvernemental sur la prévention des risques majeurs comporte un volet important relatif à la gestion de l'eau et à la prévention des inondations.

Mais il comprend aussi des mesures en faveur de l'identification des risques naturels dont le projet de loi de finances pour 1995 tire les conséquences budgétaires.

La prévention reposant, en premier lieu, sur l'identification des risques, le Gouvernement s'est fixé comme objectif de doter, dans un délai de cinq ans, les 2.000 communes françaises considérées comme prioritaires au titre des risques naturels, de plans de prévention des risques (PPR).

Ces plans ⁽¹⁾ doivent prendre la relève des diverses procédures de prise en compte des risques dans l'aménagement et notamment des plans d'expositions aux risques (PER), créés par la loi du 13 juillet 1982 relative à l'indemnisation des victimes de catastrophes naturelles, dont le bilan n'est pas satisfaisant quantitativement et qualitativement.

Au 1er août 1994, on recensait :

- 768 PER prescrits et 325 approuvés ;
- 372 périmètres de risques délimités au titre de l'article R.111-3 du code de l'urbanisme ;
- 103 plans de surfaces submersibles (PSS).

Ce bilan apparaît néanmoins insuffisant : on estime, en effet, à 14.500 le nombre de communes exposées à un risque, dont 2.000 à 4.000 prioritaires.

Les raisons de ces insuffisances sont doubles :

- d'une part, l'inadaptation des procédures ; le PER est soumis à une procédure de mise en oeuvre assez lourde et ses contraintes étant parfois mal acceptées alors que les périmètres de risques ne s'appliquent qu'aux aménagements futurs soumis à permis de construire et pour des prescriptions relevant du code de l'urbanisme ;

- d'autre part, l'insuffisance des moyens financiers. Entre 1984 et 1993, 105 millions de francs ont été délégués aux préfets pour la mise en place de la cartographie des risques, soit moins de 150.000 francs par an et par département, représentant à peine le coût d'établissement d'un PER «moyen».

(1) Dont la création est prévue par le projet de loi relatif au renforcement de la protection de l'environnement

Face à ce constat, le Gouvernement décide une relance de la politique de cartographie des risques :

- par l'établissement d'un programme global au vu des indications qui seront fournies par chaque préfet de département chargé de Déterminer des « bassins prioritaires de risques » (BBR) ;

- par une forte augmentation des moyens budgétaires, les crédits réservés à cette fin étant portés de 15 à 40 millions de francs des 1995 (soit une hausse de 166 %) en vue de tripler le rythme de réalisation actuel des plans.

B. LA POLITIQUE DE L'EAU

1. La gestion des cours d'eau et l'annonce des crues

Les moyens financiers consacrés par le projet de budget pour 1995 à la politique de l'eau sont les suivants :

(En millions de francs)

	Loi de finances initiale 1994	Projet de loi de finances 1995	Evolution en %
Dépenses ordinaires (Titres III et IV)	39,8	53,6	+ 34,6
Autorisations de programme (Titres V et VI)	212,5	295,7	+ 39,1
Credits de paiement (Titres V et VI)	191,8	206,4	+ 7,6

L'accroissement notable du projet de budget de l'eau en 1995 résulte, pour l'essentiel, des orientations arrêtées par le Gouvernement le 13 juillet 1993, des programmes «Loire» et «prévention des risques naturels» respectivement adoptés les 4 et 24 janvier 1994 par le Gouvernement.

Le plan de prévention des risques naturels adopté par le Gouvernement incluait, en effet, un plan décennal de restauration et d'entretien des rivières, étendant à l'ensemble des cours d'eau français les mesures mises en oeuvre dans le plan Loire. D'un montant global de 10,2 milliards de francs, financé à hauteur de 40 % par l'Etat (le solde étant dégagé par les Agences de l'eau, les collectivités locales et les propriétaires privés), ce programme, qui vise à prévenir à long terme les risques d'inondation, comporte deux volets principaux :

- des travaux de restauration des cours d'eau qui mobiliseront 5,45 milliards de francs ;

- des travaux de protection contre les crues pour un montant de 3,9 milliards de francs.

● La gestion des cours d'eau

Dans le cadre de ce programme décennal, le projet de budget pour 1995 prévoit de fortes augmentations des dotations consacrées à la gestion des eaux ainsi qu'aux travaux de protection contre les eaux.

EVOLUTION DES DOTATIONS DE GESTION DES COURS D'EAU ET PROTECTION CONTRE LES EAUX

(En milliers de francs)

	Loi de finances initiale 1994	Projet de loi de finances 1995	Evolution en %
Gestion des eaux			
● Fonctionnement (DO)	20 938	33 140	+ 58,2
● Investissement (AP)			
- Chapitre 57 20	52 800	75 000	+ 42
Chapitre 67 20	47 100	76 000	+ 61,3
Barrages et travaux de protection contre les eaux (AP)			
● Métropole	55 000	83 000	+ 50,9
● DOM TOM	20 800	25 000	+ 20,1

● L'annonce des crues

De septembre 1992 à janvier 1994, les inondations ont fait de nombreuses victimes en France et causé de très importants dégâts matériels évalués à plus de 10 milliards de francs.

Face à ces conséquences désastreuses, le Gouvernement a adopté, dans le programme décennal de prévention des risques naturels approuvé le 24 janvier 1994, une série de dispositions visant à améliorer l'annonce des crues à travers :

- l'installation de radars météorologiques à des fins hydrologiques ;
- l'accélération de la modernisation des réseaux d'annonce des crues ;
- la mise au point de nouveaux modèles de prévision de crues.

Le projet de budget pour 1995 prévoit une augmentation des crédits consacrés à l'annonce des crues et l'hydrométrie de 20 % en dépenses ordinaires et 4 % en autorisations de programme.

L'évolution de ces dotations est retracée dans le tableau suivant :

CREDITS D'ANNONCE DES CRUES ET HYDROMETRIE

(En milliers de francs)

	1994	Projet de loi de finances 1995
Fonctionnement (DO)	9.980	11.980
Equipement		
● Autorisations de programme	24.000	25.000
● Crédits de paiement	28.000	16.400

2. Le plan Loire

La Loire est le plus grand fleuve français. Son bassin versant occupe près du quart du territoire. Sur les 1.015 km de son cours, elle traverse 6 régions et 11 départements.

Elle constitue un patrimoine naturel et paysager exceptionnel au plan européen. Toutefois, les variations de son débit, aussi soudaines que redoutables, constituent un problème grave pour les populations des villes qui bordent ses rives.

Sa gestion et son aménagement représentent un enjeu essentiel, tant pour la collectivité nationale que pour les populations riveraines.

L'avenir de la Loire doit aussi s'inscrire dans une perspective nouvelle d'aménagement du territoire et en particulier dans la politique du réequilibrage du développement de la région Ile-de-France et des régions qui l'entourent.

Le 4 janvier 1994, le Gouvernement a arrêté un plan décennal global pour l'aménagement de la Loire qui vise à concilier la sécurité des personnes, la satisfaction des besoins en eau et la protection de l'environnement.

La charte portant exécution du plan a été signée par l'Etat, l'EPALA (Etablissement public d'aménagement de la Loire et de ses affluents) et l'Agence de l'eau le 4 juillet 1994. Elle précise les conditions techniques et financières de réalisation du plan Loire, notamment dans les domaines suivants :

- l'amélioration de la protection des populations par des travaux de renforcement des digues, de restauration et d'entretien du lit du fleuve ainsi que des travaux préventifs dans la Haute Loire ;
- la satisfaction des besoins quantitatifs et qualitatifs en eau des vallées de l'Allier et du Cher (Naussac II, Chamboucard) ;
- le programme de restauration de la diversité écologique des milieux (la circulation des poissons migrateurs, la protection et la mise en valeur des milieux naturels).

Enfin, le comité de bassin a constitué en son sein une commission «Loire» qui sera informée chaque année de l'exécution du plan global et des programmes des divers partenaires. Elle veillera à

la cohérence de ces actions avec le schéma directeur du bassin de la Loire.

Le montant global du plan Loire s'élève à 1.900 millions de francs sur 10 ans, dont 700 à la charge de l'Etat (561 pour le ministère de l'environnement).

L'année écoulée a vu le début de sa réalisation : d'ores et déjà, 194 millions de francs de travaux ont été engagés dont une participation de l'Etat de 89 millions de francs.

Un premier bilan d'étape, présenté en octobre 1994 par le ministre de l'Environnement a détaillé les éléments de mise en oeuvre du plan :

S'agissant de la sécurité des populations, les cartes de risques dans les zones inondables pour les vals d'Orléans et de Tours ont été publiés et celles concernant les autres vals de Loire le seront au cours du premier semestre 1995. Dans le cadre du renforcement des moyens d'alerte et d'annonces de crues, l'étude de modernisation du réseau Cristal sera achevée fin 1994 et les travaux d'implantation du radar météo de Haute-Loire à Sembadel débiteront en mars 1995 pour une mise en service en 1996.

Enfin, les plans d'évacuation de la Haute Loire sont opérationnels alors que d'autres sont en cours d'élaboration, notamment pour l'agglomération d'Orléans. Le projet d'aménagement du secteur de Brives-Charensac ⁽¹⁾ a fait l'objet d'un concours et la déclaration d'utilité publique devrait intervenir en juin 1995 pour un début de travaux en août 1995. En matière de restauration de lits, trois chantiers ont été lancés en Basse-Loire à Oudon (Indre-et Loire), Saint-Genouph et dans le secteur de la Charité sur Loire.

S'agissant de l'objectif de satisfaction des besoins en eau, les travaux d'aménagement du barrage de Naussac II sur l'Allier devraient débiter en 1995. Le dossier d'enquête relatif au barrage de soutien des débits d'étirage sur le Cher à Chambonchard est en cours d'élaboration.

S'agissant des actions de restauration de la diversité écologique du milieu, les travaux d'aménagement du pont barrage de Vichy sur l'Allier, visant à rétablir la libre circulation des poissons migrateurs, doivent commencer d'ici la fin de l'année 1994. A la même époque, seront achevées les études d'effacement du barrage de Maisons-Rouges.

⁽¹⁾ qui consiste à déplacer les trois entreprises situées dans le lit de la Loire.

Le projet de budget pour 1995 consacre au financement du plan Loire 170 millions de francs dont 90 millions d'autorisations de programme initialement votés et reportés d'année en année en attente de la décision et 80 millions de francs de moyens d'engagement (dépenses ordinaires et autorisations de programme)

La répartition de ces crédits et leur évolution sont précisées par le tableau suivant :

**MOYENS BUDGÉTAIRES DU MINISTÈRE DE L'ENVIRONNEMENT
AFFECTÉS À L'AMÉNAGEMENT DE LA LOIRE (En millions de francs)**

	1992	1993	1994	1995
Entretien courant du lit (DO)	1	1	4,5	10
Fonctionnement du système d'annonce des crues (DO)	1,5	1,5	2	2,5
Restauration du lit de la Loire (AP)		4 (1)	17,9	15
Amélioration de l'annonce des crues (AP)		1	8	5
Restauration des levées domaniales (AP)	10	10	12	20
Travaux de protection contre les crues (AF)				
• dont Pays de la Loire (dignes)	1,5	1,5	2	2
• Haute Loire (Brives Charensac)		1	36,5	110
Restauration des milieux naturels			8	5,5
TOTAL.	14	20	90,9	170

(1) Plan de soutien 1993

C. LA PROTECTION DE LA NATURE

1. Les parcs et réserves

a) Les parcs nationaux

Les objectifs de la politique des parcs nationaux ont été définis par la loi du 22 juillet 1960 qui leur assignait trois missions : protéger le patrimoine naturel, mettre à la disposition de

tous les richesses ainsi préservées et contribuer au développement économique, social et culturel des territoires où ils sont implantés.

Les parcs nationaux sont aujourd'hui au nombre de 7⁽¹⁾, le dernier ayant été créé en 1989. Ils couvrent une superficie totale de 369.349 ha en zone centrale alors que les zones périphériques représentent 921.088 ha.

Le trentième anniversaire de la loi sur les parcs nationaux, en 1993, a été l'occasion d'un bilan de leurs acquis et des évolutions nécessaires.

Il est apparu que des efforts devaient être réalisés dans trois directions : la rationalisation de l'organisation administrative et technique, le développement de la participation à la protection de l'ensemble des partenaires concernés et la modernisation des équipements.

S'agissant plus particulièrement des zones périphériques⁽²⁾, le constat a été établi de leurs difficultés à constituer des zones de développement exemplaire et respectueux de l'environnement. Le ministre de l'Environnement a donc confié, le 12 avril 1994, une mission d'évaluation à Mme Hélène Blanc pour faire des propositions en vue de la mise en place d'une action concertée de l'Etat et de ses différentes administrations avec les collectivités locales sur l'ensemble d'un parc national zone centrale et zone périphérique.

Outre les projets «d'espace international Mont Blanc» et de «parc international des Bouches de Bonifacio» qui seront des espaces protégés internationaux dont le statut, la réglementation et l'organisation sont encore à définir, il existe actuellement quatre projets de création de parcs nationaux :

- le parc de la forêt guyanaise ;
- le parc marin de Corse ;
- le parc marin de la mer d'Iroise ;
- le parc national des Hauts de la Réunion.

(1) Vanoise, Port-Cros, Pyrénées, Cévennes, Ecrins, Mercantour et Guadeloupe.

(2) Les zones périphériques des parcs nationaux sont des zones habitées situées entre les zones centrales et le reste du territoire. Elles ne sont soumises à aucune contrainte réglementaire particulière bien qu'elles disposent sur leurs territoires de milieux biologiques de grande qualité.

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

DOTATIONS AUX PARCS NATIONAUX (En milliers de francs)

	1993	1994	1995
Fonctionnement Chapitre 36 41, article 20	95.428	99.761	103.500
Investissement Chapitre 67 41, article 20			
• AP	45.426	50.000	50.000
• CP	43.256	43.000	47.000

Elle fait apparaître, dans le projet de budget pour 1995, une hausse de 3,7 % des crédits de fonctionnement et de 9,7 % des crédits de paiement.

Sur ces montants globaux, la part réservée à l'investissement pour les nouveaux parcs est portée de 4 millions de francs en 1994 à 7 millions de francs en 1995, permettant aux futurs parcs en phase opérationnelle (Guyane et Corse) de se concrétiser sur le terrain et aux études de se poursuivre pour les parcs en projet (Iroise et la Réunion).

b) Les parcs naturels régionaux

Créés en 1967, à l'initiative de la DATAR, les parcs naturels régionaux sont aujourd'hui 27 et couvrent environ 8 % du territoire national. Ils intéressent 21 régions, 49 départements, plus de 2.000 communes pour une population de 1.900.000 habitants.

Formules originales de coopération et de partenariat, ils ont permis un aménagement fin du territoire fondé sur la protection, la gestion et la mise en valeur des patrimoines locaux.

La loi «paysages» du 8 janvier 1993 a conforté le rôle des parcs naturels régionaux en instituant notamment l'opposabilité de la charte aux documents d'urbanisme. Le décret d'application de cette disposition a été publié le 1er septembre 1994.

Il précise aussi les trois critères qui doivent prévaloir au classement d'un parc :

- la qualité et le caractère du patrimoine naturel, culturel et paysager du territoire qui doit représenter une entité remarquable pour la ou les régions concernées ;

- la qualité du projet présenté ;

- la capacité de l'organisme chargé de l'aménagement et de la gestion du parc à conduire le projet.

La dernière création d'un parc naturel régional remonte à 1991 (Marais du Cotentin et du Bessin), mais cette formule est en plein développement puisque seize projets de parcs sont actuellement à l'étude alors que plusieurs parcs naturels existants sont saisis de demandes d'extension (Le parc Nord-Pas de Calais pour l'Avesnois et le PNR de Corse pour la Castagniccia).

Parmi les seize projets, six devraient se concrétiser au cours de l'année 1995 :

- le Vexin français (Ile de France) ;

- la Chartreuse et les Bauges (Rhône Alpes) ;

- Loire-Anjou-Touraine (Centre et Pays de Loire) ;

- Les Grands Causses (Midi Pyrénées) ;

- le Verdon (Provence-Alpes Côte-d'Azur).

Les autres projets concernent :

- en Ile-de-France : les vallées de la Marne et de l'Ourcq, le Gâtinais français ;

- en Limousin : le plateau de Millevaches ;

- en Picardie : le Vexin-Thelle, le parc des Trois forêts ;

- la Guyane ;

- en Midi-Pyrénées : les Causses du Quercy ;

- en Aquitaine et Limousin : le parc Bandiat Tardoire Haut-Périgord-Limousin ;

- en Basse Normandie et Centre : le Perche ;

- en Franche Comté : la Bresse comtoise.

Depuis le décret de 1975, qui a confié l'initiative de la création des parcs aux régions, les recettes budgétaires qui provenaient auparavant des collectivités locales et de l'État sont complétées par des contributions de plus en plus importantes des régions.

La contribution de l'État, même si elle ne représente qu'une faible part des budgets des parcs (10 à 15 % des budgets de fonctionnement), reste déterminante vis-à-vis des autres partenaires et parce qu'elle permet un accès aux financements européens.

Cette contribution provient des lignes budgétaires réservées aux parcs naturels régionaux et du Fonds d'intervention pour la qualité de la vie.

L'évolution de ces dotations au cours des dernières années est retracée par le tableau ci-dessous :

CRÉDITS AFFECTÉS AUX PARCS NATURELS REGIONAUX PAR LE BUDGET DE L'ENVIRONNEMENT (En milliers de francs)

Année	Fonctionnement		Investissement		Total
	dont budget	FIQV	dont budget	FIQV	
1990	15.086	6.713	9.043	6.857	37.699
1991	16.086	6.713	10.443	6.857	40.099
1992	16.886	6.713	12.443	6.857	42.899
1993	17.725	6.713	10.041	6.857	41.336
1994	20.472	6.700	23.000		50.172
PLF 1995	20.500	6.700	23.000		50.200

c) Les réserves naturelles

La politique de création de réserves naturelles vise à assurer, à terme, une protection exemplaire de chacun des différents types de milieux naturels existant en France.

Au mois d'août 1994, on comptait 120 réserves naturelles constituées, concernant des milieux très divers :

Milieux	Réserves	
	Nombre	Superficie (ha)
Montagne	36	76 122
Forêts, pelouses, landes, prairies, tourbières	18	4 711
Zones humides côtières	16	32 783
Réserves fluviales	15	5 283
Zones humides intérieures	11	4 583
Réserves géologiques et fossilifères	11	973
Îlots rocheux, milieux dunaires	7	8 335
Grottes à chiroptères	3	14
Réserves marines	3	7 445

Les réserves naturelles peuvent être gérées par des propriétaires de terrains classés, des associations, des fondations, des collectivités locales ou des établissements publics. Parmi les réserves actuelles, 7 sont gérées par des collectivités locales, 29 par des établissements publics et 74 par des associations.

De 1990 à 1993, le nombre et la superficie des réserves naturelles ont évolué de la façon suivante :

	1990	1991	1992	1993	Au 15/08/1994
Nombre de réserves créées dans l'année		6	4	5	5
Nombre cumulé de réserves créées	100	106	110	115	120
Superficie de réserves créées dans l'année (ha)		3 238	8 432	12 202	6 675
Superficie cumulée des réserves créées (ha)	110 421	113 659	122 091	134 293	140 968

Dans les projets de réserves suffisamment avancés pour que leur création aboutisse prochainement, figurent deux réserves naturelles en Guyane dont le classement aura pour effet de doubler la superficie classée en réserves naturelles.

Le choix des nouvelles réserves s'appuie sur les inventaires scientifiques réalisés comme les zones d'intérêt écologique, faunistique et floristique (ZNIEFF) et les zones d'intérêt communautaire (ZICO). Il tient compte aussi des engagements pris par la France au niveau international (directives « Habitats » et « Oiseaux »).

Les recettes des réserves naturelles proviennent, pour l'essentiel, du budget de l'Etat qui prend en charge les dépenses liées à la préservation du milieu et au rétablissement des équilibres biologiques. Toutefois, les collectivités locales (régions, départements, communes) participent de plus en plus aux dépenses liées à l'accueil du public.

L'évolution des dotations budgétaires consacrées aux réserves naturelles est précisée par le tableau suivant :

(En milliers de francs)

	1994	PLF 1995	Evolution en %
Fonctionnement	28 473	31 080	+ 9,1
Investissement			
AP	16 000	16 000	0
CP	9 900	11 900	+ 20,2

2. Le Conservatoire du littoral

Le Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres, créé en 1975, a pour but d'acquérir, en vue de leur protection et en accord avec les communes et souvent à leur demande, des espaces naturels de grande valeur écologique ou paysagère sur les rivages de la mer et des principaux lacs.

Sur les terrains qu'il acquiert, le Conservatoire a également pour objectif de développer la diversité biologique, de restaurer les paysages et de créer les conditions d'un accueil du public compatible avec la sauvegarde des sites.

A la fin du premier semestre 1994, le Conservatoire était propriétaire de 43.267 ha, soit environ 9 % du linéaire côtier français.

En 1993, les acquisitions du Conservatoire ont concerné 1.737 ha d'espaces naturels maritimes et lacustres pour un coût global de 59,17 millions de francs.

Les terrains acquis se répartissent de la façon suivante :

	Superficie (ha)	Part du total des acquisitions (en %)
Manche Mer du Nord	567	32
Atlantique Bretagne	491	28
Méditerranée	578	33
Corse	30	2
Lacs	81	5
Total	1 747	100

Par rapport aux années précédentes, le bilan des acquisitions se situe au dixième rang pour les surfaces acquises et au deuxième pour le nombre d'actes passés.

Cependant, ce bilan devrait, pour refléter la situation exacte des superficies réellement transférées au Conservatoire en 1993, intégrer deux opérations importantes : les Auzils dans le Languedoc et la pinède de Palombaggia en Corse, soit un total de 684 hectares supplémentaires qui ont déjà été enregistrés dans les bilans 1991 et 1992, soit au titre d'une expropriation, soit d'un arrêté qui affectaient le bien au Conservatoire, sans en permettre la jouissance qui n'est intervenue qu'en 1993. C'est ainsi, en fait, que le Conservatoire a pris possession en 1993 de 2.431 ha.

La majeure partie des acquisitions réalisées ont privilégié le renforcement des sites déjà acquis afin de constituer des unités naturelles de grandes dimensions et plus facilement gérables.

La Conservatoire du littoral a bénéficié en 1994, d'une forte augmentation de ses crédits. Cette évolution est confortée par le projet de budget pour 1995, année du vingtième anniversaire du Conservatoire. La dotation de fonctionnement du Conservatoire passe de 14 à 15 millions de francs (+ 6,8 %), permettant la création de deux emplois supplémentaires alors que l'effectif du Conservatoire n'avait pas évolué depuis 1982 (32 postes budgétaires).

La subvention d'investissement est maintenue à 135 millions de francs en autorisations de programme et portée de 119,5 millions de francs à 137 millions de francs en crédits de paiement (soit + 10,5 %).

3. La protection de la faune et de la flore

La préservation de la diversité biologique de la France implique la protection des espèces menacées. Pour mener à bien cette protection, une bonne connaissance de l'état et de la répartition des populations est nécessaire. Elle se concrétise, ensuite, par l'édiction de mesures de protection des espèces et de bonne gestion des populations existantes ou même de réintroduction pour certaines d'entre elles particulièrement menacées.

• Dans le domaine de la faune, et s'agissant des espèces sauvages autochtones en liberté, a été mis en place en 1990, dans un but de coordination des actions à mener et de définition des priorités, « l'observatoire scientifique du patrimoine naturel ».

Ses objectifs peuvent se résumer de la façon suivante :

- améliorer le recueil de données quantitatives sur les espèces ;

- assurer la priorité au suivi des espèces animales les plus menacées ;

- mettre en oeuvre un système de suivi pour des espèces, certes encore communes, mais dont les effectifs régressent ;

- suivre l'évolution des espèces animales qui posent des problèmes aux activités humaines ou dont l'expansion menace la survie d'autres espèces animales, donc la biodiversité.

La mise en oeuvre d'actions concrètes sur le terrain vise surtout à diminuer l'influence des facteurs limitants au maintien de certaines espèces. Dans certains cas, lorsque les effectifs de population sont devenus trop faibles ou même que l'espèce a disparu, des opérations de renforcement des populations ou de réintroduction s'avèrent nécessaires.

Avec les pays d'Europe frontaliers, tels que l'Espagne ou la Suisse, des mesures concrètes ont été prises pour la préservation de l'ours, du vison, du desman ou du lynx.

Ce type d'action connaît un développement particulier dans le cadre d'un programme franco espagnol co financé par l'Union

européenne au sein des actions -LIFE- en faveur de la préservation de l'ours, du bouquetin et du gypaète barbu.

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

• Dans le domaine de la flore sauvage, la politique conduite par le ministère de l'environnement poursuit les quatre objectifs suivants :

- rassembler et mettre à jour les données scientifiques sur la répartition et la rareté des espèces en France ,

- élaborer et faire appliquer un dispositif réglementaire cohérent permettant la protection des éléments les plus menacés du patrimoine national ;

- développer les actions concrètes de protection de la flore sauvage au moyen des conservatoires botaniques nationaux ;

- promouvoir les actions d'information et de vulgarisation dans le domaine de la protection de la flore.

L'action du ministère de l'Environnement la plus remarquable, par son efficacité et son impact, est la mise en place du réseau des conservatoires botaniques nationaux.

Au 1er juillet 1994, le nombre de conservatoires botaniques nationaux agréés est de six : Porquerolles, Brest, Nancy, Bailleul, Gap-Charance et Mascarin à la Réunion. Plusieurs projets nouveaux sont à l'étude : un conservatoire botanique au sein du Muséum national d'histoire naturelle qui pourrait être mis en place en 1995 et un projet de conservatoire dans les Pyrénées qui pourrait aboutir en 1996.

A l'exception du conservatoire botanique de Porquerolles, mis en place par l'État, il s'agit de structures essentiellement financées par des collectivités locales. Le ministère de l'environnement leur apporte cependant des moyens financiers complémentaires tant en équipement qu'en fonctionnement.

Les crédits affectés à la protection de la faune et de la flore sont passés de 12,084 millions de francs en 1993 à 15,358 millions de francs en 1994.

Ces dotations sont maintenues par le projet de loi de finances pour 1995.

*** * ***

Suivant les conclusions de son rapporteur, la Commission des Affaires économiques et du Plan a donné un avis favorable à l'adoption des crédits du budget de l'environnement inscrits au projet de loi de finances pour 1995.