HAL
open science

Dispositifs administratifs et économiques de lutte contre la pollution

Michel Darrieulat, Michel Dupire

To cite this version:

Michel Darrieulat, Michel Dupire. Dispositifs administratifs et économiques de lutte contre la pollution. Sciences de l'ingénieur [physics]. 1974. hal-01909988

HAL Id: hal-01909988

https://minesparis-psl.hal.science/hal-01909988

Submitted on 31 Oct 2018

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

ECOLE NATIONALE SUPERIEURE DES MINES DE PARIS

Dossier long de troisième année

Consultation
sur place

DISPOSITIFS ADMINISTRATIFS ET ECONOMIQUES DE LUTTE CONTRE LA POLLUTION

[71]

ECOLE NATIONALE SUPERIEURE DES MINES DE PARIS
Bibliothèque
N°
I. E. 1

par

Michel DARRIEULAT

Michel DUPIRE

Directeurs de Dossier :

M.M J.SYROTA S.E.I

J.VERNIER Agence de Bassin Artois Picardie

Octobre 1973 - Juin 1974

"Voici, je le répète, la doctrine du Gouvernement français : il n'y a pas d'antagonisme entre Environnement et Développement, la seule voie possible c'est un bon Environnement grâce au Développement, grâce à un Développement propre".

Discours de M. POUJADE à AGEN, le 8 Novembre 1973

Nous tenons à marquer ici notre reconnaissance profonde à M. Jean SYROTA, Ingénieur en Chef des Mines, Adjoint au chef du Service de l'Environnement Industriel, et à M. Jacques VERNIER, Ingénieur des Mines, Directeur de l'Agence financière de bassin Artois-Picardie.

Par leur attachement inlassable à nous faire part de leur expérience et à nous initier aux problèmes de l'heure, ils ont permis que soit mené à bien ce travail et grandement augmentée notre connaissance concrète de l'Administration.

Qu'ils en soient très sincèrement remerciés.

M. DARRIEULAT

M. DUPIRE

Nous voulons également remercier les organismes et les personnalités dont la liste suit pour l'aide qu'ils ont bien voulu nous apporter dans l'exécution de notre étude.

Ministère de l'Industrie et de la Recherche et Ministère de la Qualité de la Vie

M. AFFOLDER
M. BRACHET
M. GAUDIN
M. HUGON
M. LOUIT
M. LYS
M. MARTIN
M. MOYEN
M. OUVRAY
M. PICART
M. REBIERE

Arrondissements Minéralogiques

M. BERMAN
M. FOLZ
M. ROCHE
M. SAINT-REMOND
M. VESSERON
M. VILLEY

Agences de bassin

ADOUR GARONNE

M. FENEYROU
M. BASSERAS
M. MARTINEZ
M. SORMAIL

ARTOIS PICARDIE

M. BODELLE

LOIRE BRETAGNE

M. HERAULT
M. LE GALLIC
M. TALLEC
M. DE WROCZYNSKI

RHONE MEDITERRANNEE CORSE

M. LACROIX

SEINE NORMANDIE

M. GRIFFON

E.D.F.

M. GINOCCHIO
M. CAPRONNIER
M. DELCAMBRE
M. DUCLOS
M. GUYOT DE VILLENEUVE
M. HUG
M. TOUREAU

Régie Renault

M. MOUFFLARD

Chambres de Commerce

M. CHARBONIERAS
M. PRIGENT
M. ROUILLEAUT

C.N.P.F.

M. WEIL

Cimentiers

M. LARTESIEN

Société Générale

M. LEVY-LAMBERT

Associations d'usagers

M. MARS-VALLET
M. SAINT-MARC

Centre de formation et de documentation sur les nuisances

M. GOUSSET

Centre interprofessionnel technique d'Etude de la Pollution atmosphérique (C.I.T.E.P.A.)

M. DETRIE

Commissariat Général au plan

M. DELILLE

O.C.D.E.

M. BARDE

SOMMAIRE

Introduction

1ère PARTIE

I - LES PRINCIPES SUSCEPTIBLES D'INSPIRER L'ACTION DE L'ADMINISTRATION FRANCAISE p 1

1) La philosophie de l'Administration p 1

a) Les questions d'Environnement engagent la responsabilité de la Puissance Publique p 2

b) Insuffisance des instruments de la prise de décision p 2

c) Le pragmatisme de l'Administration p 3

2) Les ressorts mis en œuvre par la Puissance Publique p 3

a) La pression règlementaire p 3

b) L'incitation économique p 3

c) La solidarité des usagers p 5

d) Le recours à l'économie de marché p 5

3) Le cadre international de la lutte contre la pollution p 6

a) Le rôle de l'O.C.D.E. p 6

b) Le principe du Pollueur-Payeur p 6

c) L'intérêt d'une concertation internationale p 7

II - LE CADRE ET LES MOYENS DE L'ACTION DE L'ADMINISTRATION FRANCAISE p 8

1) Des pouvoirs traditionnellement déconcentrés p 8

a) Rôle de l'échelon municipal p 8

b) Le pouvoir à l'échelon du Département : la loi cadre de 1917 et ses applications p 9

b 1) Dispositions générales p 9

b 2) Rôle du Préfet p 10

b 3) L'action du Service des Mines p 11

b 3 1) Titres au nom desquels intervient le Service des Mines p 11
b 3 2) Articulation du Service des Mines à l'Administration préfectorale p 12
b 3 3) Exemple de Fos p 13
2) L'action de l'Administration Centrale p 15
a) L'échelon ministériel p 15
b) L'action en faveur de l'innovation et de la recherche p 16
c) Le développement de la règlementation p 17
d) Exemple d'une approche globale des problèmes p 18

2ème PARTIE

III - LE DOMAINE DE L'EAU p 22
1) La Police des eaux p 23
a) Mesures d'ensemble p 23
b) Le partage des compétences administratives p 24
b 1) Le Service des Mines p 24
b 1 1) Inspection des Etablissements Classés p 24
b 1 2) Problèmes du sous-sol p 25
b 2) Autres Administrations p 25
c) Exemples d'actions administratives p 26
c 1) La répression des délits. Cas particulier de la Pêche p 26
c 2) Action en amont de la chaîne de production p 27
c 3) Prévention des pollutions accidentelles p 27
2) Les Agences de Bassin p 28
a) Dispositions générales p 28
b) Fonctionnement des Agences de Bassin p 29
b 1) le circuit financier p 29
b 1 1) la perception des redevances p 29
b 1 2) les aides p 32

b 2) les organes d'étude de concertation et de décision p 34
b 2 1) le Conseil d'Administration de l'Agence Financière p 35
b 2 2) le Comité de Bassin p 35
c) Discussion sur la politique d'aide des Agences de bassin p 37
c 1) les problèmes des Collectivités locales p 37
c 2) les problèmes posés par l'aide aux industriels p 39
c 3) le comportement des très grands agents économiques. Exemple d'E.d.F. p 41
d) Quelques idées sur la physionomie des diverses Agences p 42
3) La coexistence entre les Agences de Bassin et l'Administration p 43
a) Rappel sur les compétences réciproques p 43
b) Actions de recherche et d'orientation p 44
c) Actions ponctuelles p 45
d) Opérations à long terme p 46
d 1) les Programmes d'Intervention p 47
d 2) les Contrats de Branche p 48
4) Alternatives au dispositif français p 50
a) Aménagements possibles à la politique d'aide des Agences p 50
b) Exemples étrangers p 52

3ème PARTIE

IV - LA POLLUTION ATMOSPHERIQUE p 55
1) Les données de la pollution atmosphérique p 55
a) Données techniques p 55
b) Données économiques p 56
c) Données statistiques p 56
d) Problèmes liés à l'édiction de normes p 57

2) La législation en vigueur p 57

a) la législation en France p 57

a 1) la loi-cadre du 2 Août 1961 p 57

a 2) décrets et circulaires pris en application de la loi du 2 Août 1961 p 58

a 3) les zones de protection spéciale p 59

b) les législations étrangères : perspectives p 60

b 1) pression de l'opinion publique p 60

b 2) normes révisables ou négociables p 60

3) Est-il possible d'instituer pour l'air un système voisin de ce qui a été fait pour l'eau ? p 61

a) limites du système p 61

b) un système copié exactement sur le modèle des Agences de bassin serait inadapté p 62

b 1) l'air n'est pas une matière rare p 62

b 2) prélèvement des taxes p 62

b 3) rôle de conseil p 62

b 4) délimitation géographique p 63

c) il y a peut-être une place pour un système fort différent p 63

4) Action au niveau de la conception des produits p 64

a) exemples p 64

b) la pollution atmosphérique due à l'automobile p 64

b 1) les difficultés inhérentes à l'édiction de normes p 65

b 2) la multiplicité des normes qu'on peut être amené à édicter p 66

b 3) les moyens d'incitation financière p 67

V - LES DECHETS SOLIDES p 68

1) Le circuit des déchets solides p 68

a) production des déchets p 68

b) élimination p 69

c) possibilités de recyclage p 70

c 1) l'économie actuelle de la récupération p 70

c 2) imbrication avec le problème des résidus p 71

2) Les moyens mis en œuvre pour la sauvegarde de l'Environnement p 71

a) la multiplicité des textes p 71

b) les problèmes de financement p 72

3) Directions dans lesquelles pourrait s'engager une politique de gestion des résidus p 73

a) promulgation d'une loi-cadre p 73

b) le marché des biens de consommation p 73

c) essai d'articulation d'ensemble p 74

VI - LES PROBLEMES DU BRUIT p 77

1) Connaissance du bruit p 77

a) mesure p 77

b) effets physiologiques p 78

c) effets sociaux p 78

d) effets subjectifs p 78

2) Tentatives d'évaluation du coût social p 79

a) fonctions monétaires p 79

b) fonctions non monétaires p 79

3) La lutte contre le bruit p 80

a) la circulation automobile p 80

b) la circulation aérienne p 82

c) autres exemples p 84

VII - LA PROTECTION DES MERS p 86

1) Quelques données sur les eaux marines p 86

a) les substances qui menacent la mer p 86

b) la réponse à cette menace p 88

2) La pollution liée à l'activité littorale p 88

a) divisions du domaine maritime p 88

b) caractéristiques de la pollution côtière p 89

c) l'organisation des Pouvoirs Publics p 90

3) La haute mer p 90

a) les Conventions Internationales p 91

b) extension à d'autres problèmes internationaux p 91

VIII - PERSPECTIVES p 92

Conclusion p 94

Annexe I p 96

Annexe II p 97

Annexe III p 100

Annexe IV p 101

Annexe V p 104

ANALYSE

On pourra se servir de ce condensé comme commentaire du sommaire, dont il en explique les articulations. Le rapport se compose de trois grandes parties, divisées en paragraphes.

1ére Partie

Quels sont les moyens, les modalités propres de l'action de l'Administration (nous entendons ce terme au sens strict, en n'y comprenant pas des organismes tels que les Agences de bassin) ? Pour y répondre, il nous faut examiner les dispositifs qu'elle a mis en oeuvre en faveur de l'Environnement, et qui s'appliquent souvent à plusieurs domaines : eau, air, déchets, etc...

Mais d'abord, il nous faut poser des questions plus fondamentales, qui serviront de cadre de référence au reste de l'exposé (paragraphe 1).

Quels objectifs doit se proposer la Puissance Publique ? Ce ne sont pas des analyses coûts-avantage qui peuvent la renseigner : elles sont beaucoup trop difficiles à mettre en oeuvre. C'est plutôt un sens de ses responsabilités. La faiblesse des instruments dont elle dispose conduit l'Administration à accueillir des solutions d'inspirations diverses, voire opposées. (paragraphe I, 1)

Quels ressorts peut-elle mettre en oeuvre ? On en distingue ici quelques-uns (liste non limitative). Il y a la pression réglementaire, l'incitation économique telle qu'on trouve sa théorie chez les néo-classiques et dont on montre les limites, la création des mutuelles, l'introduction dans le marché de l'anti-pollution de nouvelles régles du jeu (on propose une sorte d'assistance technique):(paragraphe I, 2)

Doit-elle le faire seulement dans le cadre national ? L'extension au cadre international semble nécessaire mais difficile. Tout au plus certains principes ont-ils été posés (Le "Pollueur Payeur") (paragraphe 1, 3)

Le deuxiéme paragraphe est consacré aux dispositions d'ensemble du systéme français. Historiquement, il était basé sur la loi de 1917 qui reprenait un décret de 1810 c'estla loi sur les "Etablissements classés" (paragraphe II, 1). Les Maires ayant eux-mêmespeu de pouvoirs, l'essentiel des décisions doivent être prises par le Préfet avec l'aide de ses services (paragraphe II, 1, b). La loi prévoit trois classes d'établissements, des procédures d'autorisation et de déclaration. Surchargés de tâches, les Préfets n'ont guére pu faire jouer à plein les pouvoirs qui leur étaient donnés. Le Service des Mines a été chargé depuis peu de l'inspection des Etablissements classés, mais peut s'occuper de l'Environnement à bien d'autres titres. (paragraphe II, 1, b3)

Les prescriptions auxquelles doivent répondre les établissements nouveaux constituent une partie importante du travail du Service des Mines. Les Agences de bassin, en effet, n'interviennent pas en faveur des établissements nouveaux (paragraphe II, 1, b.3.3).

Au cours du temps, l'Administration Centrale s'est elle aussi développée. La création d'un Ministère de l'Environnement est venu concrétiser cette évolution (paragraphe II, 2). L'Administration intervient par des aides financières (fiscales ou autres), par une aide à la recherche (voir l'articulation entre le Ministère de l'Environnement et la D.G.R.S.T.), par des circulaires et des arrêtés-types qui contiennent de plus en plus de précisions techniques.

./..

Comme on voit, on est loin de la théorie néo-classique dans cette approche des voies employées par l'Administration. Ses analyses sont-elles pour cela inapplicables ? Nous avons rencontré un cas concret d'application à E.D.F., que nous analysons : il pose une série de problèmes quant à l'évaluation de l'Environnement. (paragraphe II, 1, d)

2éme Partie

Nous n'avons pas ainsi fait le tour des dispositifs de lutte contre la pollution : il nous reste à voir quelle application on a pu faire de la théorie de l'incitation financière. Comme il n'existe d'organisme que pour le domaine de l'eau, on est donc amené à étudier dans son ensemble ce probléme.

Après un rappel sur l'évolution du système français qui a abouti à la loi de 1964, nous étudions la police des eaux, qui nous fournit les premiers exemples de ce que nous avons étudié dans la premiére partie (paragraphe III, 1). Elle se caractérise par un morcellement des compétences administratives (paragraphe III, 1, b), le Service des Mines ayant de larges responsabilités dans le domaine des pollutions d'origine industrielle (paragraphe III, 1, b1). Des solutions originales ou ayant particulièrement bien réussi sont ensuite développées (paragraphe III, 1, c) : cas de la pêche, réglementation des produits, prévention des accidents.

Faisant pendant à la Police des eaux, ont été instituées les Agences de bassin. Nous essayons de les étudier, non en référence à la théorie, mais d'abord de façon descriptive (paragraphe III, 2). On analyse donc la perception des redevances (paragraphe III, 2, b11), le systéme des aides (paragraphe III, 2, b12), on essaye de dégager quelques grands traits du budget des Agences. A côté de ce circuit financier ont été mis en place des organismes d'étude, de concertation et de décision (paragraphe III, 2, b2) sur le rôle desquels nous nous interrogeons.

Nous nous intéressons alors aux résultats obtenus par les Agences de bassin (toujours considérées comme indépendantes et isolées). Collectivités locales et industriel posent chacun des problèmes pratiques qu'on ne peut ignorer (paragraphe III, 2, c) ; ces problèmes sont encore plus importants dans le cas de très grands agents économiques (E.D.F.) ; les Agences de bassin les ont résolus chacune à sa maniére (paragraphe III, 2, d).

Mais la coexistence entre les Agences de bassin et l'Administration, qui ont chacun une pratique et une philosophie différente, ne va pas sans poser quelques problèmes (paragraphe III, 3). Si certaines questions sont du ressort exclusif de l'Administration, les deux peuvent collaborer pour la connaissance du milieu, la détermination de grandes options (paragraphe III, 3, b), s'associer pour des réalisations ponctuelles. Pour ce qui est des actions à long terme il est intéressant de mettre côte à côte les Programmes d'Intervention des Agences et les Programmes de branche, et de discuter de leur efficacité (paragraphe III, 3, c).

N'y a-t-il pas des alternatives au dispositif français (paragraphe III, 4) ? On peut les chercher soit dans d'autres modalités d'action des Agences, soit dans les exemples étrangers d'action administrative.

./...

3éme Partie

Nous avons maintenant étudié une gamme relativement vaste de moyens de lutte contre la pollution ; ces moyens sont plus ou moins efficaces selon les problèmes posés, d'où l'idée d'une 3éme partie destinée à préciser, à l'aide de cas particuliers, les domaines où chacun est le plus efficace, et à fournir quelques exemples de solutions originales.

La pollution atmosphérique (paragraphe IV) dont nous analysons succintement quelques données (paragraphe IV, 1) a surtout été combattue par des réglements (paragraphe IV, 2). C'est pour nous l'occasion de faire le tour de la législation française en la matière, puis de quelques aspects des législations étrangères, non sans poser les problèmes liés à l'institution de normes. Un système analogue à celui des Agences de bassin serait-il concevable dans le cas de l'air ? Nous ne le pensons pas, sauf adaptation très profonde du systéme (paragraphe IV, 3). Un type d'actions beaucoup plus efficace est la réglementation au niveau des produits, l'exemple de choix étant l'automobile (paragraphe IV, 4).

Nous retrouvons ces problèmes avec les déchets (paragraphe V), dont nous étudions le circuit (paragraphe V, 1,) ce qui nous permet de noter à chaque étape les interventions effectivement possibles. Les possibilités de recyclage viennent considérablement modifier ce circuit (paragraphe V, 1, c). Parmi les moyens actuellement mis en oeuvre par la Puissance Publique figure essentiellement un ensemble diffus de réglements (paragraphe V, 2). Doit on en rester là (paragraphe V, 3) ? Il ne le semble pas : la promulgation d'une loi-cadre, qui pourrait être bientôt votée, des actions sur le marché, une nouvelle organisation du circuit des déchets sont envisagées.

Le bruit constitue un domaine d'action un peu différent (paragraphe VI). Sa connaissance est assez imparfaite, et la mesure de ses effets difficile (paragraphe VI, 1), ainsi que l'évaluation du coût social. Les moyens de lutte contre le bruit sont envisagés dans quelque cas particuliers, celui de la circulation automobile, celui des avions : dans ces domaines, on a essayé d'apporter des solutions tarifaires nouvelles (paragraphe VI, 3).

Enfin la protection des mers est pour nous l'occasion d'aborder les problèmes internationaux. Les eaux marines posent des questions un peu différentes des eaux terrestres (paragraphe VII, 1). Pour la pollution des zones littorales nous retrouvons des solutions déjà envisagées pour les riviéres (paragraphe VII, 2) mais pour la haute mer, seules à présent des Conventions Internationales ont tenté d'aborder très partiellement la question.

D'autres domaines auraient pu être abordés : urbanisme, espaces verts, nuisances d'origine radio-actives... Ils nous auraient sans doute permis de nuancer encore, sans toutefois les remettre en question, les appréciations que nous avons pu porter tout le long de ce rapport et la conception que nous faisons du rôle de l'Administration en faveur de l'Environnement.

INTRODUCTION

Ceux qui étudient les dispositifs administratifs et économiques de lutte contre la pollution se penchent souvent sur deux exemples historiques.

Dans un souci d'uniformiser les règlements de police édictés par les prévôts de l'Ancien Régime, Napoléon Ier décida par décret en 1810 que seraient classés "dangereux, insalubres ou incommodes" tous les établissements dont l'activité présentait des inconvénients pour leur voisinage. Il confia au corps préfectoral le soin de réglementer leur installation. Ces dispositions furent reprises par la loi du 19 Décembre 1917 qui est aujourd'hui en France la pièce maîtresse de l'édifice législatif en matière de lutte contre la pollution. Dans le cadre des pouvoirs de "police spéciale" qui leur sont confiés, les Préfets ont, au terme de cette loi, la possibilité de prendre toutes les mesures d'application qui leur paraissent nécessaires à l'encontre des établissements industriels de leur Département.

C'est dans un esprit tout différent que se sont institutionalisées dans la Ruhr à partir de 1904 des associations (Ruhrverbænde) regroupant industriels et collectivités locales. Il s'agissait de préserver les ressources en eau de cette région d'activité économique très intense. Les associations ont aménagé le cours des rivières et organisé les rejets d'effluents grâce à un budget alimenté par les cotisations de leurs membres. Ce système inspire aux économistes néoclassiques la théorie des méthodes d'incitation financière en matière de lutte contre la pollution.

On devait voir par la suite s'opposer fréquemment les partisans de la voie "réglementaire" et ceux de "l'incitation économique" (ces deux expressions ne prétendent pas décrire de façon pertinente le contenu des débats). En 1964, une loi instituait les Agences de Bassin, qui ont pour mission de gérer la ressource en eau et de financer la lutte contre la pollution dans le cadre de 6 Bassins hydrographiques et qui sont habilitées à percevoir des taxes sur tous les usagers de l'eau.

Dans quel sens faut-il maintenant développer l'action en faveur de l'Environnement ? Ceci doit bien sûr être examiné en fonction du domaine d'action choisi (pollution des eaux terrestres, marines ; pollution de l'air ; bruit ou accumulation de déchets solides) et des agents économiques concernés (de l'atelier individuel à Electricité de France).

Nous consacrerons donc une première partie à l'étude des moyens de l'Administration, en essayant d'analyser les instruments dont elle dispose et la méthode qui lui est propre . Puis nous étudierons le cas de l'eau, dans lequel un système original a été mis en place, et que nous tenterons de situer par rapport à l'action de l'Administration classique ; enfin nous nous pencherons sur les problèmes que posent les autres domaines notamment lorsqu'on essaye de leur appliquer les dispositifs élaborés dans le cas de l'eau.

./..

PREMIERE PARTIE

I.- LES PRINCIPES SUSCEPTIBLES D'INSPIRER L'ACTION DE L'ADMINISTRATION FRANCAISE

La littérature concernant la lutte contre la pollution est immense, et les auteurs ne manquent pas de rappeler combien l'action est souvent affaire de cas particuliers, difficilement transposables ou formalisables : les principes dont s'inspirent l'Administration Française se font écho de cet état d'esprit.

Cependant , un certain nombre de thèmes, d'investigations théoriques, servent de support à la réflexion de ceux qui (du moins dans le monde occidental) analysent leur action.

Plutôt que de les rappeler dans le cours de notre exposé, et compte tenu de la distance qui sera la nôtre par rapport à tout schéma explicatif préconçu, il nous a semblé préférable de les évoquer en introduction.

1.- LA PHILOSOPHIE DE L'ADMINISTRATION FRANCAISE

Nous aurons fréquemment à parler d'objectifs en matière de politique de l'Environnement, et nous ne pouvons pas ignorer que les différents agents sociaux-économiques ne les envisagent pas tous de la même façon ; l'Administration a, elle aussi, sa démarche propre.

Lorsqu'il fut question, par exemple, de classer les cours d'eau selon différents objectifs de qualité, les pêcheurs à la ligne protestèrent, car de leur point de vue il n'y a pas d'autre classification que celle, naturelle, par espèce la mieux adaptée.

Serait-ce raisonnable de dépenser des milliards pour rendre la Basse Seine poissonneuse ? Est-il permis, à l'inverse, de se servir d'un cours d'eau comme égout (cas de l'Emscher dans la Ruhr) ? .

./..

a.- LES QUESTIONS D'ENVIRONNEMENT ENGAGENT LA RESPONSABILITE DE LA PUISSANCE PUBLIQUE

C'est évident, mais il est intéressant de préciser quelques niveaux de responsabilité :

- Responsabilité à court terme : la Puissance Publique doit

. assurer la conservation des citoyens par des actions qui relèvent de la sécurité et de la salubrité. Sécurité, salubrité et protection de l'Environnement sont souvent liées, comme l'a compris le législateur qui applique aux Etablissements Classés les qualificatifs d' "insalubre, incommode ou dangereux" ;

. pallier à la détérioration des conditions de l'existence, en essayant de faire que les citoyens ne soient pas frustrés du cadre de vie auquel ils ont droit, un peu comme on veille au respect de la propriété privée ;

. assurer la protection de l'industrie contre ses propres excès et les passions qu'elle pourrait déchaîner contre elle par des atteintes inconsidérées à l'Environnement; de façon plus générale, être le point de passage entre les divers agents sociaux économiques.

- mais aussi et surtout, responsabilité d'une politique à long terme, par milieux : que l'eau, l'air, l'espace que nous laisserons après nous soient sains et rendent agréable l'existence de demain. Un exemple de cette vision à long terme est donné par le Livre Blanc de l'Agence "Seine-Normandie", qui se propose de réduire de moitié la pollution dans l'an en l'an 2000, et ceci malgré les effets mécaniques de la croissance industrielle.

b.- INSUFFISANCE DES INSTRUMENTS DE LA PRISE DE DECISION

On met si souvent en avant les analyses de type coûts-avantages qu'on oublie qu'à l'instar d'autres grands domaines (Défense, Education, Santé) l'Environnement pourrait (devrait disent certains) faire l'objet d'une politique vigoureuse, axée non sur la réparation au moindre mal des dommages mais sur la promotion globale de meilleures conditions de vie. Au lieu d'avoir l'impression d'un combat d'arrière-garde on devrait promouvoir une mutation structurelle de l'économie s'orientant vers la production d'autres biens que ceux qui sont actuellement livrés à la consommation.

Il ne nous appartient pas de juger du réalisme ni de la valeur dynamique de cette attitude. Mais nous devons d'emblée souligner la faiblesse des instruments théoriques fournis par l'économie néo-classique,en micro comme en macro-économie. Pouvons-nous répondre, même dans des cas particuliers, à des questions du type : cette décision en faveur de l'Environnement va-t-elle à l'encontre de la croissance économique, à court ou a long terme ? Et que dire des conséquences sociales, ou des conséquences sur l'équilibre mondial de l'action entreprise ?

./..

c.- *LE PROGMATISME DE L'ADMINISTRATION*

Même si des instruments d'analyse poussés et performants pouvaient être mis au point, il est douteux que, faute de moyens en crédits comme en personnel, ils puissent donner leur pleine mesure.

Aussi l'Administration accueille-t-elle favorablement les initiatives qui lui paraissent aller dans le sens de la protection de l'Environnement et s'efforce de les susciter, même si elle ne dispose pas d'un corps de doctrine ou de tous les éléments nécessaires à la justification rationnelle de ses décisions. C'est pourquoi nous verrons au cours de cet exposé des exemples de réalisations qui s'inspirent de conceptions différentes, voire opposées, et qui par conséquent posent encore de nouveaux problèmes au niveau de leur coordination.

L'Administration a donc une position originale, tant par rapport aux doctrines que par rapport aux diverses catégories d'administrés : à la fois puissance de tutelle et demandeur, le moindre des paradoxes n'est-il pas qu'une législation soit édictée mais qu'on admette qu'elle puisse ne pas être appliquée ?

2.- LES RESSORTS MIS EN OEUVRE PAR LA PUISSANCE PUBLIQUE

Alors que nous adopterons souvent le point de vue des structures à mettre en place(nouvelles ou préexistantes, auxquelles il faut donner un regain d'activité ou une autre orientation), il est bon de faire mention des mobiles qui peuvent être à l'origine d'une décision en faveur de l'Environnement :

a.- *LA PRESSION REGLEMENTAIRE*, prérogative exclusive de la Puissance Publique que nous étudierons au niveau de la formulation, du contrôle et des sanctions attachées aux dispositions édictées ;

b.- *L'INCITATION ECONOMIQUE*

Il nous faut en faire une mention particulière, non qu'elle permette d'expliquer le fonctionnement actuel des Agences de Bassin, mais parce qu'il y a souvent été fait référence dans les discussions qui ont préparé la loi du 16 Décembre 1964.

Dans le langage de l'économie néo-classique, la possibilité de polluer est assimilable à un facteur de production. Si aucune disposition n'est prise, l'industriel cause à l'Environnement tous les dommages que peut provoquer son activité. Quand il accepte de les réduire, il doit engager des dépenses : on a donc une courbe de la dépense marginale en fonction de Q, quantité de pollution émise. De même on définit le coût C du dommage marginal causé à l'Environnement.

./..

La situation est optimale pour la collectivité pour la valeur Qo telle que

$$\frac{dD}{dQ}(Qo) = \frac{dC}{dQ}(Qo) = c$$

Pour atteindre cette valeur Qo on peut essentiellement :

- l'imposer par une norme,
- taxer la pollution émise au coût marginal c . L'industriel qui maxime son bénéfice en fonction de Q est conduit à prendre Q = Qo .

On déduit de ce raisonnement l'idée suivante :

En taxant à un niveau approprié la quantité de pollution émise, on peut amener les industriels à s'équiper de façon à ramener la pollution à un niveau optimum. On voit immédiatement que ce système est plus souple que celui des normes, puisque l'industriel détermine seul le niveau de pollution admissible, et s'organise pour l'atteindre au moindre coût. Il semble également plus simple de percevoir une taxe que de contrôler l'application d'un règlement.

Signalons tout de suite que les hypothèses faites dans ce raisonnement ne sont qu'exceptionnellement vérifiées.

Exemple

Soit une industrie qui rejette annuellement Q kg de matières organiques dans l'eau taxées au taux c .

Pour les traiter, il faut construire une station d'épuration biologique. Elle dure N années (30 ans au moins). Supposons l'investissement proportionnel à la taille donc à la quantité Qo traitée. I = i Qo. Qo $\leq$ Q . Le rendement est r (en pratique: 80 %) et le coût de fonctionnement par kg traités .

Les dépenses s'écrivent :

(construction i Qo
(annuellement : $Qo\, c_1 + (Q - rQo)\, c = Qc - Qo\,(rc - c_1)$
(au lieu de Qc si l'industriel ne s'équipait pas.
($Qo \leq Q$

Le bilan actualisé s'écrit alors (taux d'actualisation α)

$$\left(-i\,Qo + \sum_{p=1}^{N} \frac{Qo\,(rc - c_1)}{(1+\alpha)^p} = Qo\left[-i + (rc - c_1)\sum_{p=1}^{N}\frac{1}{(1+\alpha)^p}\right]\right.$$

($Qo \leq Q$

Tout dépend alors de l'expression $E = -i + (rc - c_1)\sum_{p=1}^{N}\frac{1}{(1+\alpha)^p}$

./..

- Si $E \leqslant o$, en particulier si rc - cq (ce qui n'est pas un cas d'école = le coût de fonctionnement d'une station est élevé, le rendement moyen, on continue à taxer l'industriel sur l'effluent résiduel, les taxes, au début des Agences tout au moins, étaient très faibles); l'industriel n'a pas intérêt à s'équiper.

- Si $E \geqslant o$ l'industriel s'équipe d'une station de capacité Q.

N.B. Bien sûr, nous le verrons, les Agences aident l'investissement.

c.- *LA SOLIDARITE ENTRE USAGERS*

Pour réaliser des ouvrages ayant des usages multiples et plus avantageux que les ouvrages individuels, on a été amené à instituer un système de mutuelle où, en théorie, chacun contribue à l'équipement collectif dans la mesure de l'avantage qu'il doit en retirer.

Selon un principe un peu différent, lorsque plusieurs ouvrages doivent être réalisés dont le financement excède les possibilités pour une période donnée des agents qui en seraient bénéficiaires, l'association en mutuelle permet de dégager les ressources nécessaires pour construire le premier (choisi comme le plus immédiatement rentable) en organisant un échéancier et des compensations de façon à ce que les derniers soient assurés d'être effectivement servis et ne soient pas défavorisés.

Ce genre de circuit économique existe dans le privé pour les assurances et inspire la gestion de la Sécurité Sociale ; nous verrons comment les Agences de Bassin ont voulu s'en inspirer tout en en évitant les écueils.

d.- *LE RECOURS A L'ECONOMIE DE MARCHE*

Les industriels qui fabriquent des équipements anti-pollution sont aussi soucieux que les autres de réaliser de bonnes affaires. Pourquoi ne pas compter sur leur agressivité de vente ?

Les caractéristiques de ce marché nous semblent être les suivantes :

- il dépend fortement de l'action de la Puissance Publique, qui peut seule garantir à ceux qui investissent le maintien d'un débouché dans les années à venir ;

- le client (le pollueur) ne pratique pas la technique de la dépollution comme l'industriel qui pratique le procédé de fabrication pour lequel il achète de nouvelles machines. Il n'est donc pas toujours capable d'exprimer ses besoins et peut être victime d'un vendeur peu scrupuleux ;

./..

- inversement il n'a pas toujours les exigences nécessaires pour s'équiper en matériel de qualité, si les opérations anti-pollution lui apparaissent comme une corvée dont il faut s'acquitter ;

- il est donc nécessaire pour le bon fonctionnement du marché que soit fournie une assistance technique qui renseigne l'acheteur et contrôle le vendeur. Elle peut prendre des formes diverses : action directe d'un organisme à caractère administratif ou recours à un Cabinet d'Ingénieurs-conseil .

3.- LE CADRE INTERNATIONAL DE LA LUTTE CONTRE LA POLLUTION

a.- *LE ROLE DE L'O.C.D.E.*

Au sein de l'O.C.E.D. les politiques et les expériences des pays membres sont comparées et font l'objet d'une importante réflexion théorique.

Y sont analysés les problèmes des rapports entre l'Environnement et l'Economie, la Démographie, la Géopolitique. Les analyses ont souvent pour but de répondre aux attaques que l'on voit formulées contre la défense de l'Environnement : quelle est sa répercussion sur le P N B, le commerce international, l'emploi ? Qu'est-ce qu'un transfert de pollution ? Comment s'attaquer aux pollutions transfrontières ?

L'O.C.D.E. a ainsi préparé un certain nombre de résolutions destinées à inspirer si possible grâce à des principes communs les décisions des pays membres. Celui qui a eu le plus de retentissement est le Principe dit du "Pollueur Payeur".

b.- *LE PRINCIPE DU POLLUEUR-PAYEUR*

Il pose très simplement la règle selon laquelle le coût des mesures anti-pollution incombe avant tout à l'entreprise. De même qu'un industriel achète des biens d'équipements et paye des salaires, il doit en général faire face à des dépenses afin de limiter ou de supprimer ses émissions polluantes. Ces dépenses constituent un coût lié à la production et les économistes classiques peuvent donc raisonner sur la quantité de pollution épargnée comme sur un facteur de production.

Le principe n'implique rien quant à la façon dont les pollueurs vont s'organiser pour faire face à leurs dépenses, ou les répercuter sur leurs prix de vente; il ne présume rien de l'importance de l'effort que chacun sera amené à accomplir. Mais, par contre, il interdit qu'une entreprise reçoive au titre de la lutte contre la pollution toute espèce de subvention qu'elle pourrait utiliser par exemple à la promotion de ses exportations; ou que l'Etat, prélevant sur les finances publiques, ne prenne intégralement en charge la protection de l'Environnement contre les atteintes causées par la production industrielle, comme il le fait pour l'Instruction Publique ou la Défense Nationale.

./..

De nombreuses analyses montrent en particulier que le Principe du Pollueur-Payeur est respecté qu'on impose à l'entreprise des normes ou qu'on lui applique une taxe proportionnelle à la quantité de pollution qu'elle émet. On pourra se référer par exemple aux travaux de M. Wilfred BECKERMAN (Comité de l'Environnement O.C.D.E.) ou au Séminaire de MM. ATTALI et MILLERON (Méthodologie et théorie économique de l'Environnement).

c.- *INTERET D'UNE CONCERTATION INTERNATIONALE*

Il n'y a pas que les pollutions qui passent les frontières ou les fleuves communs à plusieurs pays qui posent des problèmes inextricables dans l'état actuel des relations internationales.

Tout ce qui se traduit par une distorsion entre les pays (produits répondant à des normes différentes, coûts de fabrication alourdis ou non par les équipements anti-pollution) constitue un frein à la politique de l'Environnement et une incitation à ne rien faire.

C'est pourquoi il est toujours à regretter que des problèmes qui pourraient être traités au niveau international (C.E.E. par exemple) le soient dans le cadre particulier de chaque Etat, et souvent de façon différenciée.

Remarque de vocabulaire :

Certains auteurs définissent la pollution comme une dégradation physique de l'Environnement et emploient le terme de nuisance lorsqu'il y a perception de cette dégradation par des êtres vivants.

Il peut donc y avoir nuisance sans pollution (cas des odeurs) ou pollution sans nuisance (ou dont la nuisance est très différée dans le temps : cas de l'accumulation de matières chimiques dont les effets physiologiques ne sont pas immédiatement sensibles dans l'Environnement).

Toutefois, ces conventions ne sont pas strictes. Nous emploierons souvent l'expression "lutte contre la pollution" dans un sens élargi, notamment au domaine du bruit, dans le cadre du présent exposé.

./..

II.- LE CADRE ET LES MOYENS DE L'ACTION DE L'ADMINISTRATION FRANCAISE (ECHELON LOCAL ET ECHELON CENTRAL)

1.- UNE ADMINISTRATION TRADITIONNELLEMENT DECONCENTREE

Quoique la loi de 1917 ait un caractère très général et serve pour l'industrie de cadre à la lutte contre la pollution, il est bon de rappeler que certains pouvoirs sont confiés aux Maires et qu'une responsabilité importante pèse sur eux.

a.- ROLE DE L'ECHELON MUNICIPAL

Rappelons l'article 97 du Code de l'Administration communale :

"La police municipale a pour objet d'assurer le bon ordre, la sûreté, la sécurité et la salubrité publique". Au terme de cet article, le Maire peut intervenir lorsque des usagers compromettent abusivement la qualité des eaux ou font du bruit à des heures indues dans sa commune. De même, c'est l'Administration communale qui est responsable de l'alimentation en eau, de la construction des égouts et de l'épuration des eaux usées, en conformité avec le Règlement Sanitaire Départemental et le Conseil Départemental d'Hygiène.

Nous le comprendrons mieux en étudiant son libellé précis, la loi de 1917 ne permet pas à l'Administration d'agir directement sur les communes, mais seulement dans la mesure où elles sont propriétaires d'établissements classés. Pour les établissements de première classe, l'avis du Conseil municipal de la commune où doit avoir lieu l'installation est simplement demandé. Les problèmes financiers des municipalités, l'absence de loi-cadre équivalente à la loi de 1917, le dépeuplement de certaines zones de faible industrialisation expliquent les retards accumulés en matière d'équipements et ont pesé lourd sur la genèse des Agences de Bassin.

./..

b.- *LE POUVOIR A L'ECHELON DU DEPARTEMENT ET DE LA REGION : LA LOI CADRE DE 1917 ET SES APPLICATIONS*

b.1.- *LES DISPOSITIONS GENERALES*

La loi a pour objet de régir les activités "qui présentent des causes de danger ou des inconvénients, soit pour la sécurité, la salubrité ou la commodité du voisinage, soit pour la santé publique, soit encore pour l'agriculture". Elle introduit donc la notion d' "établissement dangereux, insalubre ou incommode". La jurisprudence a donné une interprétation large de cette notion d'établissement. Toutefois, il faut remarquer que la loi s'applique aux conséquences sur le voisinage et non à ce qui se passe à l'intérieur de l'établissement.

La Nomenclature des Etablissements Classés, tenue à jour par décrets en Conseil d'Etat, constitue la liste de toutes les activités auxquelles la loi peut s'appliquer : en fait presque toutes les activités de production. Des dispositions complémentaires (ex : décrets sur les chaufferies d'immeubles) se sont ingéniées à en étendre le champ d'application.

Mais aucune disposition particulière ne remet en cause la loi de 1917. C'est une loi cadre que les autres textes complètent ou à laquelle ils se juxtaposent.

Les 3 classes d'établissements

Les établissements visés sont rangés dans 3 catégories.

- Les établissements de 1ère et 2ème classe (distingués initialement par les distances minima d'éloignement des habitations) ne peuvent être créés, étendus ou transférés sans autorisation expresse du Préfet, selon des modalités de constitution de dossiers et d'enquête de "commodo et incommodo" auprès de la population qui sont l'objet de prescriptions détaillées.

- Par contre, en 3ème classe , il suffit d'une simple déclaration lors de l'ouverture de l'établissement.

Nous ne décrirons pas la procédure assez complexe qui permet de tenir compte des impératifs d'urbanisme et d'hygiène, et des échelons déconcentrés des Administrations (Mines, Ponts et Chaussées, Génie rural). Nous remarquerons plutôt que :

- La loi ne comprend pas de prescriptions techniques. On a parfois souligné non sans malice qu'en France une loi interdit toute fumée, tout rejet d'eau sale, tout bruit susceptible de gêner quelqu'un dans le voisinage ! Jusqu'en 1960 environ, les textes complémentaires furent peu nombreux ou circonscrits à des problèmes spécifiques : législation en matière d'hydrocarbures, par exemple.

./..

- Lors de l'ouverture d'un établissement de 3ème classe (les plus nombreux: 80 % environ) le Préfet doit notifier à l'industriel des "prescriptions générales" applicables à tous les établissements de la rubrique considérée. On prit l'habitude de les codifier sous forme "d'arrêtés-types" : ce furent les premiers textes par lesquels l'Administration centrale indiqua les dispositions pratiques nécessaires à un fonctionnement jugé acceptable de l'établissement. Des circulaires ministérielles peuvent de même préconiser certaines solutions technologiques (circulaire relative aux réservoirs de matières inflammables par exemple).

- Mais pour les établissements de 1ère et 2ème classe, le Préfet est seul juge des dispositions qu'il insèrera dans l'arrêté d'autorisation. Ceci éclaire le caractère de "déconcentration" de la loi de 1917 et la responsabilité qu'elle laisse au Préfet, seul habilité à prendre des décisions. Sauf en matière d'hygiène et d'urbanisme, le Préfet peut en effet prendre n'importe quelle mesure qui lui semble adaptée à la situation locale, en passant outre, notamment, aux circulaires ministérielles (en pratique il ne le fait jamais).

b. 2. - ROLE DU PREFET

Nous devons avoir présent à l'esprit que, entre 1917 et 1964 et au-delà, toute mesure de lutte contre la pollution (ou presque) devant faire l'objet d'un arrêté préfectoral :

- le Préfet a été souvent démuni au point de vue technique ;

- absorbé par de multiples tâches, tenu de concilier au niveau local les objectifs de l'ensemble des ministères, il n'a pu consacrer que peu de temps à l'Environnement.

Faut-il s'étonner dès lors qu'on reproche aux Préfets de se préoccuper plus de l'emploi et de la croissance industrielle que de la lutte contre les nuisances ?

Recours devant les tribunaux administratifs

Les décisions prises par un Préfet en matière d'établissements classés peuvent être attaquées devant un tribunal administratif, que ce soit à l'initiative de l'industriel (refus d'autorisation d'ouverture ou arrêté jugé trop sévère) ou de ses voisins. Toutefois, ce recours n'est pas toujours possible pour les établissements fonctionnant depuis un certain temps : il est incontestable qu'à l'origine, le législateur a voulu protéger l'industrie contre l'esprit procédurier de ses voisins.

Si donc on désire développer l'action de lutte contre la pollution, il faut que l'établissement visé

- fonctionne sans avoir jamais fait l'objet d'une déclaration ou d'une autorisation. C'est loin d'être un cas d'école ;

- ne respecte pas les prescriptions techniques de l'arrêté d'autorisation.

./..

Remarque. Vu la minceur des prescriptions techniques de certains arrêtés d'autorisation, on peut se demander comment renforcer à moment donné le contrôle sur l'établissement. Il ne faut pas oublier que pour toute modification notable des conditions de fonctionnement survenues après l'arrêté d'autorisation un arrêté complémentaire plus sévère peut être pris par le Préfet.

Lorsqu'un industriel persiste à ne pas appliquer les dispositions requises par l'arrêté préfectoral, le Préfet peut, à l'expiration d'un délai de trois mois, suspendre, par arrêté, le fonctionnement de l'établissement en obligeant son propriétaire à payer au personnel une indemnité de salaire jusqu'à ce que soient effectués les travaux nécessaires. Dans le même temps, l'industriel peut être poursuivi devant un tribunal de police qui a lui aussi le droit de le condamner à exécuter les travaux en question.

b.3.- L'ACTION DU SERVICE DES MINES

Le Service des Etablissements Classés a pour mission d'informer le Préfet des éventuels manquements des établissements concernés aux dispositions prises par arrêté ; il est depuis peu placé sous l'autorité de l'Ingénieur en Chef des Mines dans la plus grande partie du territoire métropolitain.

Le Service des Mines assume un rôle très important de conseil et de négociation des dispositions à prendre lors de la création d'établissements nouveaux. Ceci peut prendre une ampleur considérable lorsqu'il s'agit de vastes complexes industriels (voir plus loin le cas de Fos).

b.3.1.- Titres au nom desquels intervient le Service des Mines

Le Service des Mines, principal service extérieur technique du Ministère de l'Industrie, peut intervenir :

au titre des missions qui lui sont traditionnellement confiées :

- contrôle des mines, des carrières, des exploitations de sables et de graviers. Les travaux d'extraction ne se traduisent pas seulement par des atteintes au paysage, des trous ou des accumulations de déblais ; ils mettent en péril les nappes ;

- gestion des eaux souterraines ;

- application de la loi du 10 mars 1948 sur l'utilisation de l'énergie, par le biais de laquelle il est possible d'intervenir en matière de pollution atmosphérique ;
- contrôle des véhicules automobiles et notamment des émissions gazeuses ;

- contrôle des appareils à pression, surveillance des forages en mer, etc...
- dans les très nombreuses réunions auxquelles le Service, suivant les souhaits du Préfet, est amené à participer.

./..

au titre des Etablissements Classés :

Une circulaire du 28 juin 1968 du Ministère de l'Industrie confirmée par la circulaire du 23 mars 1973 du Ministère de l'Environnement demande aux Préfets de confier progressivement l'inspection des Etablissements Classés au Service des Mines.

Auparavant, celle-ci, insuffisante en moyens de toute sorte, était assurée par des inspecteurs départementaux, qui étaient soit des agents contractuels du Département, soit des fonctionnaires comme les Inspecteurs du Travail ne s'en occupant qu'à temps très partiel ; par les vétérinaires, qui conserveront l'inspection des élevages industriels ; parfois par les pompiers ; par les Directions départementales de l'Agriculture pour ce qui concerne les industries alimentaires.

Le plan préparé et élaboré en 1968 comportait la création de 260 postes d'ingénieurs et techniciens et de 180 postes de personnel d'exécution. Ces agents relèvent du budget de fonctionnement du Ministère de l'Industrie et sont mis en tant que de besoin à la disposition du Ministère de l'Environnement. Par suite de retards et du délai nécessaire à la formation et à la mise en place de ces personnels, ce programme ne sera à peu près réalisé qu'en 1976. Certains Départements recrutent des techniciens par financement sur leur propre budget ou avec une aide de l'Etat et les mettent à la disposition du Service des Mines.

La plupart des Arrondissements Minéralogiques ont ainsi des Inspecteurs dans chaque département, placés ou non sous l'autorité du subdivisionnaire, et un service fonctionnel à la Direction de l'Arrondissement, qui traite les affaires les plus délicates et correspond avec l'échelon national.

Tous les Etablissements Classés donnent lieu à la perception d'une taxe qui peut être simple ou double selon la nature et l'importance de l'établissement.

b.3.2.-Articulation du Service des Mines à l'Administration Préfectorale

Nous étudierons successivement l'instruction des plaintes et l'instruction des déclarations ou demandes d'autorisation d'établissements classés.

Instruction des plaintes

Les plaintes proviennent soit des particuliers, qui écrivent au Préfet ou sollicitent l'intervention d'un homme politique, soit d'un Ministère ou du Parquet, lorsque ces derniers se sont saisis d'une affaire.

Le Préfet charge alors d'enquête l'Inspection qui fait un rapport. Lorsqu'un voisin attaque un industriel devant un tribunal, l'Inspecteur des Etablissements Classés est chargé du procès-verbal.

Les effectifs de l'Inspection sont encore insuffisants pour qu'il soit procédé à des enquêtes systématiques. C'est évidemment fort dommage car la décision de porter plainte à l'encontre d'un établissement est prise en fonction de la gêne subie, mais aussi de l'esprit procédurier de ses voisins.

./..

Déclaration ou autorisation d'établissements

Les dossiers sont reçus par le service administratif de la Préfecture qui les transmet à l'Inspection. Celle-ci a délégation du Préfet pour demander toutes les précisions nécessaires à la constitution d'un arrêté techniquement consistant. Lorsqu'est effectuée l'enquête de "commodo et incommodo", l'inspection est rapporteur devant le Conseil départemental d'hygiène.

Mais si l'on peut soutenir que le Service des Mines a en quelque sorte compétence générale en matière d'Environnement, le Préfet peut également s'appuyer sur d'autres services (Agriculture, Equipement). Nous y ferons allusion dans chaque domaine particulier.

b.3.3.- Exemple de FOS

Pour illustrer sommairement ce que nous venons de dire sur les parties en présence et le rôle que peut jouer l'Administration des Mines, nous allons évoquer l'aménagement de la zone industrielle de Fos , les initiatives qui ont été prises pour coordonner les différents services, et réduire préventivement la pollution.

Parties en présence:

Nous les retrouverons, transposées ou non, dans les autres cas concrets que nous aurons à examiner. Il convient de remarquer, par leur position particulière :

- Le Gouvernement : Fos est une affaire nationale qui s'inscrit dans toute une politique d'industrialisation et d'aménagement du territoire; on la voit évoquée en Conseil Interministériel; elle fait l'objet de négociations au plus haut niveau avec les sociétés qui désirent s'y implanter ;

- Les communes, au premier rang desquelles Fos-sur-Mer, prétendent être tenues à l'écart du projet. Leurs édiles se considèrent comme les défenseurs de la population qui se trouvait là avant le projet. Leurs moyens techniques propres sont bien sûr très faibles, mais ils peuvent avoir recours à des services extérieurs. Ils peuvent faire exposer leurs revendications au Parlement, notamment au Sénat, et donc provoquer un débat de politique industrielle et régionale qui dépasse le seul aspect de la pollution ;

- Le Port Autonome de Marseille, maître d'œuvre ; c'est un organisme local, en relation directe avec le Conseil Général, et qui dispose de moyens financiers très importants ;

- Les industriels, dont les premiers à s'installer furent les sidérurgistes, attirés par les facilités du bord de l'eau. Sont actuellement prévues : une raffinerie, des installations I.C.I., Air Liquide, Gaz de France, Péchiney et d'autres encore ;

- Les bureaux d'études qui, dans certaines conditions de compétence professionnelle, peuvent fournir des documents acceptables pour tous.

./..

Coordination administrative :

Elle se réalise à l'échelon central dans le travail des délégations et des missions interministérielles. Le Gouvernement a envoyé sur le terrain une mission d'information conduite par un Ingénieur Général des Mines pour étudier les perspectives de pollution à 5 ou 10 ans.

Au niveau local, elles est assurée autour du Préfet de Région, notamment par :

- un Secrétariat permanent pour les problèmes de pollution industrielle, créé sous l'égide du Service des Mines ;

- la Mission d'Aménagement de l'Etang de Berre.

Les décisions prises :

Le principe posé à l'échelon gouvernemental prévoyait "l'obligation d'utiliser les moyens les plus modernes de lutte contre la pollution". Ceci s'est traduit notamment :

- par l'installation d'un réseau de surveillance et d'alerte de la pollution atmosphérique, qui donne satisfaction à l'opinion publique, très sensible à ce type d'aménagement, et s'accompagnera de mesures en cas de concentration anormale de SO_2 ;

- par l'éloignement de la centrale EDF initialement prévue, l'équipement en dépoussiéreurs, etc ... ;

- par la révision et la plus grande sévérité au moment de l'octroi des autorisations de déversement en mer, dans l'Etang de Berre ou le golfe de Fos ;

- par des dispositions visant à construire une usine d'incinération unique.

Notre but n'est bien sûr pas d'énumérer tout ce qui a été fait mais plutôt de donner une idée :

- de l'importance des travaux ,

- de la multiplicité des interlocuteurs avec lesquels le Service des Mines est en rapport et de la façon dont la volonté politique (nationale ou locale) peut se concrétiser lorsqu'il s'agit d'un projet en cours d'élaboration.

./..

2.- LES MODALITES DE L'ACTION DE L'ADMINISTRATION CENTRALE

Le besoin de ne pas laisser les Préfets démunis devant les problèmes de l'Environnement a conduit à développer les services à l'échelon des Ministères. La coordination ministérielle a été renforcée avec l'apparition d'un Ministère de l'Environnement.

a.- L'ECHELON MINISTERIEL

Le 7 janvier 1971 était créé le Ministère Délégué à la Protection de la Nature et à l'Environnement, temporairement rattaché par la suite au Ministère des Affaires Culturelles, avant la refonte des structures ministérielles qui devait voir apparaître un Ministère de la Qualité de la Vie.

Aux termes mêmes du décret de création, son action devait se concentrer sur la coordination des efforts faits en matière d'Environnement, par regroupement de services jusqu'alors répartis dans d'autres ministères : services de l'Environnement Industriel, des sites classés, police de la pêche et de la chasse. Il peut à cet effet s'assurer le concours du Service des Mines qui, entre autres missions, tient pour lui le rôle dévolu à un service extérieur, il exerce, avec le Ministère des Finances, la tutelle des Agences de Bassin.

Aide financière de l'Administration

On peut la diviser en :

- aide fiscale. Un amortissement exceptionnel de 50 % la première année est autorisé pour les équipements immeubles de lutte contre la pollution (amortissement de 10 % les années suivantes). On peut contester l'intérêt de cette mesure, qui a le défaut d'être peu incitative puisqu'automatique, et difficile à moduler en fonction de l'intérêt réel présenté par l'investissement réalisé. De plus, les immeubles concernés seront quand même soumis à la patente : dégrèvement fiscal d'un côté, alourdissement de l'autre;

- aides au titre du F.I.A.N.E. (Fonds d'intervention et d'action pour la Nature et l'Environnement). Géré jusqu'en 1971 par le Premier Ministre, ce fonds constitue l'essentiel du budget du Ministère et est destiné à aider la mise en œuvre en emplaire de processus nouveaux ou à financer des opérations ayant un caractère de démonstration et de sensibilisation du Public (elles peuvent être de nature très variée) ;

- aides qui ne sont pas distribuées au titre de l'Environnement, mais qui peuvent en tenir compte : le Service des Mines est présent à divers titres lorsque des primes sont allouées à l'implantation industrielle ;

- enfin signalons les possibilités offertes par les contrats de branche et d'autres formules voisines, dont nous verrons deux exemples dans le cas de l'eau .

./..

On trouvera à l'annexe I l'organigramme de la D.P.P.N. en janvier 1974.

b.- L'ACTION EN FAVEUR DE L'INNOVATION ET DE LA RECHERCHE

Tous les équipements n'ont pas déjà été étudiés aux Etats-Unis ou au Japon, pays de campagnes spectaculaires contre la pollution, bien au contraire, c'est souvent en France qu'il faut réaliser les premières études en matière d'équipements dépolluants.

La liste des matériels à réaliser est longue : des appareils de mesure aux filtres et épurateurs jusqu'au recyclage du produit ou la dessication des boues, par exemple.

Elle est souvent spécifique de la branche, voire de l'établissement considéré. Certes pour les poussières inertes on emploiera toujours des filtres, encore faut-il les concevoir en fonction de l'espace disponible. Mais pour l'industrie chimique par exemple, chaque processus de fabrication peut faire l'objet d'une étude sous l'angle de la pollution, qui peut déboucher sur un matériel original.

Il y a donc un très important domaine pour l'effort de recherche et d'innovation.

Le secteur privé en présence.

Nous n'avons pas ici pour but d'en donner autre chose qu'un aperçu grossier . Il comprend :

- les laboratoires des grandes sociétés (EDF, . . .) dont certaines sont spécialisées ;

- des bureaux d'études sous-traitant à des laboratoires ou des constructeurs ;

- des constructeurs (français ou internationaux) ;

- des sociétés de financement spécialisées (SOFINAT, . . .) ;

- les centres techniques professionnels, dirigés par la profession, mais sur lesquels l'Etat a droit de regard, et qui ont vocation pour s'occuper de recherche technologique.

La procédure d'allocation des aides

La D.G.R.S.T dispose d'une enveloppe globale de recherche, qu'elle répartit par la procédure dite des "actions concertées". Pour cela elle réunit un Comité qui étudie des projets et lance des appels d'offre. Des intentions qui se déclarent, il tire des "thèmes d'action concertée". La procédure, en fait, a varié au cours du temps. Les projets sont en général confiés à la double responsabilité d'un laboratoire et d'une entreprise, et débouchent sur un "modèle de faisabilité".

./..

Le Ministère de l'Environnement peut demander des études technologiques comme des études de fond. Il a notamment repris une "action concertée eau" proposant des travaux sur "l'eau, milieu vivant, en relation avec son environnement et ses différents usages". Mais la procédure d'action concertée est aussi pour lui l'occasion de rendre présente la composante Environnement dans tous les projets qui le permettent.

Un inventaire des recherches faites en France en matière d'Environnement a été tenté à la D.E.P. en 1971. En effet, le volume des recherches annoncées est quelquefois trompeur, nombreux sont les industriels qui veulent se donner un alibi en demandant qu'on aide leurs études, au lieu de procéder aux modifications immédiates indispensables.

Le Ministère essaye donc de se constituer une liste des points-clefs où la recherche est nécessaire, et de convaincre ensuite un industriel de se lancer. Pour cela il dispose de crédits parmi lesquels on distingue :

- l'aide à la recherche technique. 80 MF environ ont fait l'objet d'une déclaration de priorité au titre du VIe Plan. On comprend facilement que l'apparition d'une technique nouvelle moins onéreuse puisse ruiner complètement les entreprises de dimension modeste qui se seraient lancées sur un processus de fabrication. Comme la réalisation est toujours confiée à des organismes du secteur privé ou nationalisé, on comprend que l'Administration ait en amont une lourde responsabilité ;

- l'aide au pré-développement, qui conduit à la réalisation de prototypes;

- l'aide au développement, qui consiste en un prêt à faible taux d'intérêt, destiné à soulager les entreprises au moment où leur projet absorbe le plus de capitaux ;

- une autre étape pourrait être constituée par ce qu'on appelle "l'aide à la démonstration", qui consisterait à soulager ceux qui réalisent à l'échelle industrielle des équipements nouveaux, et portent la lourde charge financière de les mettre en route.

Car en effet comment, lors d'une discussion avec des industriels, espérer imposer une solution qui n'a pas encore fonctionné en vraie grandeur ? Ou l'on se heurte à leur scepticisme, ou ils demandent des subventions beaucoup trop élevées. L'action de coordination et d'animation des Pouvoirs Publics sur l'ensemble des opérations de recherche est un bon moyen pour l'Administration de se procurer les renseignements techniques dont elle a besoin.

c.- *LE DEVELOPPEMENT DE LA REGLEMENTATION*

Nous étudierons aux paragraphes suivants des exemples de décrets, arrêtés et circulaires pris en faveur de l'Environnement. Un simple coup d'œil sur l'Annexe II suffit pour se convaincre du nombre et de la précision des textes qui ont été publiés depuis 5 ans environ.

./..

Il est difficile de les classer d'après leur forme juridique : on trouve des textes concernant l'Environnement aussi bien dans le Code de la Navigation que dans le Règlement Sanitaire Général.

Un certain nombre de textes de portée très générale, tels que les articles du Code Civil traitant de la responsabilité, sont constamment utilisés dans les procès relatifs au voisinage et aux nuisances.

Indépendamment des matières qui concernent la sécurité et la salubrité, qui doivent nécessairement faire l'objet d'une réglementation, divers types de textes nous semblent remarquables parce qu'ils se prêtent à une mise en application aisée :

- ceux qui réglementent un mode opératoire industriel (exemple : les aciéries à l'oxygène à lance). Ces textes sont en général bien accueillis par l'encadrement des entreprises, qui voit que la Puissance Publique s'intéresse à ce qu'il fait et peut s'appuyer dessus pour répondre aux critiques qu'elles viennent des ouvriers ou d'une direction trop peu au fait des conditions d'exécution ;

- ceux qui définissent des normes de qualité pour les produits, afin qu'ils soient source de moins de nuisances, et de façon plus générale tous ceux qui interviennent dans la chaîne de production à un endroit où le contrôle est facile, et où l'effet en aval est automatique.
Exemple : l'interdiction des détergents non bio-dégradables à 80 %, l'interdiction de brûler certains combustibles, etc ...

Le recours aux tribunaux civils

Ceux qui s'opposent à une approche purement réglementaire des problèmes de l'Environnement mettent en avant la lenteur de la procédure et le caractère dérisoire de certaines amendes. Mais si les exemples de manque d'efficacité de la machine judiciaire sont malheureusement trop fréquents, il est des affaires où le juge a usé pleinement, dans sa sentence, des possibilités qui lui sont offertes de prononcer la fermeture d'un établissement ou d'imposer l'exécution d'une liste détaillée de travaux (cas d'une cimenterie près de Bayonne).

d.- EXEMPLE D'UNE APPROCHE GLOBALE DES PROBLEMES

Nous ne voulons pas terminer cette première partie consacrée aux voies et moyens utilisables pour plusieurs types de problèmes d'Environnement sans mentionner la tentative d'évaluation globale qui a été faite par EDF .

Etablissement public à caractère industriel et commercial, EDF n'a pas exactement les mêmes visées que l'Administration, mais, du fait de son importance économique et de son caractère de Service Public, peut proposer une approche transposable par les Pouvoirs Publics, et qui est effectivement en cours d'examen par le Ministère de l'Industrie et la D.G.R.S.T.

./..

Son principe est contenu dans un document appelé "essai de formulation d'une politique dans le domaine de l'écologie", dû à M. HUG . On s'applique à évaluer l'effet sur l'Environnement de chaque action (essentiellement : de chaque décision d'équipement). Un certain nombre de "points écologiques" est alloué à tout ce qui est fait en plus de ce qui est nécessaire pour respecter les dispositions réglementaires ou pour répondre aux objectifs de sécurité : l'enterrement d'une ligne qui risquerait de défigurer un site non classé, par exemple.

Le nombre de points gagnés peut être mis en regard du coût de l'opération. On peut donc parler de coût moyen actualisé du point écologique. Le problème politique consiste donc à arbitrer entre l'augmentation du prix du kWh et les atteintes à l'Environnement.

Les sept types de problèmes écologiques retenus sont relatifs :

- aux nuisances d'origine radio-nucléaire ;
- aux nuisances d'origine radio-électrique ;
- aux bruits et aux vibrations ;
- à l'air ;
- à l'eau ;
- à l'altération des sols ;
- aux sites et paysages.

La mise en application - qui n'est pas encore réalisée - appelle quelques remarques.

Application au sein d'E.D.F.

- La méthode est praticable dans la mesure où EDF présente une certaine homogénéité dans le matériel utilisé, réalise à grande échelle des opérations d'équipement dans des conditions présentant suffisamment de similitude, et fait des plans d'investissement à long terme qui lui permettent de faire construire avec assez d'avance un matériel répondant à ses objectifs, en matière d'Environnement ;

- elle permet une véritable décentralisation des décisions. En effet, chaque agent responsable peut lui-même faire le calcul des points écologiques qu'il peut gagner. La pratique montre constamment qu'on ne décide pas sur le papier de ce qu'il faut faire sans risque grave de préconiser des solutions trop compliquées ou franchement erronées. Il faut donc déléguer les responsabilités d'équipement, comme celles liées au fonctionnement des installations ; tâche lourde qui s'ajoute à celles qui pèsent déjà sur les agents, et qu'ils mettront du temps à intégrer dans leur comportement. Les progrès réalisés en matière de sécurité nous ouvrent le chemin ;

- elle permet une mesure commune pour les différents types de nuisance, donnant ainsi un sens au paramètre Q, quantité de pollution, utilisé dans les écrits théoriques; ce qui conduit à arbitrer entre eux .

./..

E.D.F. a ainsi attribué, en se basant sur des expériences de perception subjective, un certain nombre de points à chacun des sept types précédemment cités.

Il y aurait néanmoins un grave danger si le calcul du nombre de points écologiques gagnés pour un coût donné conduisait à combattre toujours le même type de nuisance, parce qu'il est le moins onéreux. En effet, dans les domaines où l'on ne ferait rien, le niveau relatif s'élèverait du fait des progrès réalisés ailleurs, et ce serait eux qui seraient bientôt ressentis comme les principales sources de nuisance.

Nous pensons en particulier qu'il ne faut pas retarder des recherches, fondamentales ou appliquées, même si le coût prévisible des équipements anti-pollution est élevé.

Cas de l'extension de la méthode à plusieurs types d'entreprises

Nous nous plaçons dans ce qu'on appelle parfois le "régime de croisière" en faisant abstraction des retards et des plans de rattrapage.

- Dans le cas d'une multiplicité d'équipements et de processus industriels, l'opération de recensement et d'évaluation de chaque type de nuisance peut être très lourde et sujette à caution, surtout dans l'appréciation du dommage causé en fonction de l'éloignement, du nombre de personnes effectivement touchées. On ne peut pas non plus, pour passer à un autre niveau de préoccupation, ignorer les difficultés méthodologiques que soulève la révélation des dommages effectivement ressentis, que l'on ne peut résoudre par l'application de quelques coefficients multiplicateurs.

- Une manière possible de présenter la méthode consiste à dire qu'elle permet, lorsqu'elle fonctionne parfaitement, de s'équiper de la façon la plus efficace en fonction de la somme S qu'on veut allouer à une action supplémentaire en faveur de l'Environnement. On voit les avantages et en même temps les inconvénients à jouer "carte sur table":

. Au sein d'une même branche, il sera nécessaire d'établir entre les différentes entreprises l'égalité de traitement. Il conviendra de poser l'égalité (par rapport à une mesure de l'importance de l'entreprise encore à définir) du nombre de points écologiques à gagner.

Il se trouvera des gens pour réclamer l'égalité de traitement financier, si les coûts sont différents d'une entreprise à l'autre. Les risques de contestation sont nombreux lorsque la méthode n'est plus employée au sein d'une même entreprise, mais dans des entreprises rivales ; les risques de falsification également, dans les affaires où tout ce qui est gagné sur l'Environnement est pur bénéfice pour le patron.

Ces écueils sont moins sensibles dans les grandes entreprises, les seules, probablement, où l'application de la méthode est actuellement envisageable. Elle aurait l'avantage d'offrir un moyen de dialogue et de démasquer les carences délibérées d'entreprises qui jouent contre l'Environnement.

./..

. Le problème est encore plus délicat entre branches différentes. Comment déterminer l'importance relative des sommes que chacune d'elles doit consacrer à l'Environnement ? Comment tenir compte de leur situation économique différente, de l'état d'avancement variable des techniques disponibles ?

Par contre la méthode nous semble être très séduisante lorsqu'il existe une solidarité physique entre diverses entreprises (aménagement d'une zone industrielle par exemple) et qu'il faut procéder à des arbitrages pour ne pas dépasser un niveau donné de nuisance.

°
° °

. /..

DEUXIEME PARTIE

Remarque : nous traitons ici des eaux intérieures, c'est-à-dire de l'eau des rivières, des lacs et aussi des nappes d'eau souterraines. Nous aborderons le problème des eaux littorales et de la haute mer dans le chapitre VII de ce rapport.

III.- LE DOMAINE DE L'EAU

Les rejets polluants toujours plus massifs dans les eaux intérieures, les besoins croissants en eau potable et industrielle, conséquences contradictoires du développement économique ont amené les Pouvoirs Publics à se poser le problème de la gestion globale de la ressource en eau.

Jusqu'en 1961, la compétence en la matière était partagée de façon traditionnelle entre diverses Administrations et l'essentiel des moyens déconcentrés au niveau du Département. Devant les risques de pénurie et la pollution croissante, le Gouvernement décida la création du Secrétariat Permanent pour l'Etude des Problèmes de l'Eau (S.P.E.P.E.) qui reçut pour mission d'adapter les structures aux problèmes qui se faisaient jour.

Il devait préparer le projet qui a abouti à la loi du 16 décembre 1964 qui s'est assignée deux tâches principales :

- compléter et refondre la réglementation en vigueur. Sur ce point le Législateur n'a pas pu aller assez loin et l'unification souhaitée n'a pas été réalisée ;

- associer les usagers aux décisions prises en matière d'eau et créer un circuit financier qui permette entre autres de remédier aux errements passés : c'est à cet objectif que répond la création des Agences de Bassin.

Notre plan est donc tout tracé : après avoir étudié la Police des eaux, prérogative exclusive de l'Administration, nous essayerons de décrire les organes et le fonctionnement des Agences de Bassin, puis nous nous pencherons sur les problèmes posés par la coexistence des deux dispositifs.

./..

1.- LA POLICE DES EAUX

A Valence, sur la grand' place de la ville, on peut voir la façade du tribunal de l'eau qui arbitre depuis le Moyen Age les conflits nés autour de cette matière précieuse pour une civilisation agricole basée sur l'irrigation.

Comme l'eau en France était abondante on s'est plutôt attaché, jusqu'à une date récente, à prévenir les abus qu'à organiser une gestion globale de la ressource; toutefois les possibilités offertes par les textes en vigueur sont vastes et on est loin de les avoir utilisées pleinement.

a.- *MESURES D'ENSEMBLE*

Nous remarquons, parmi les initiatives destinées à mettre de l'ordre en matière d'eau :

- L'inventaire national du degré de pollution des eaux superficielles : décidé par la loi de 1964, il a abouti à la constitution de fichiers qui peuvent servir de support aux décisions .

De son côté le B.R.G.M. et divers organismes d'hydrogéologie étudient les eaux souterraines.

- Le classement des cours d'eau en 3 catégories :

les cours d'eau domaniaux : le lit et l'eau appartiennent à l'Etat ;
les cours d'eau non domaniaux : le lit et l'eau appartiennent aux riverains ;
les cours d'eau mixtes : le lit appartient aux riverains et l'eau à l'Etat.

Il n'est pas toujours simple en pratique de savoir à quel type appartient une rivière. Une législation méticuleuse règle les litiges qui peuvent survenir au sujet de la propriété des eaux non domaniales.

- La réglementation des déversements. C'est un des fondements de la Police des eaux.

Le texte le plus récent et un des outils les plus puissants, à notre avis, entre les mains de l'Administration est le décret n° 73-218 du 23 février 1973 (*) qui soumet à autorisation spéciale des Préfets tous les déversements qui dépassent un certain débit. Le dossier est instruit, selon les cas, par le Service des Mines, la Direction de l'Equipement ou le Génie Rural.

./..

(*) Nous croyons utile de préciser le numéro vu qu'un autre décret, dont il sera question plus loin, a été pris le même jour, également en application de la loi du 16 décembre 1964. Cette coïncidence n'est pas sans entraîner des confusions dans la pratique.

b.- LE PARTAGE DES COMPETENCES ADMINISTRATIVES

L'application de chaque texte est confié à une ou plusieurs Administrations.

b.1.- LE SERVICE DES MINES

C'est lui qui a les compétences les plus étendues en tant que chargé :

b.1.1.- de l'Inspection des Etablissements Classés

Pour les Etablissements de 1ère et 2ème classes, la législation de 1917 s'applique sans préjudice des autres dispositions, puisqu'elle prend force à l'occasion de chaque arrêté d'autorisation. Cependant, en matière d'eau, des prescriptions précises ont été édictées concernant les rejets de tous les Etablissements Classés; c'est en quelque sorte l'extension des "arrêtés types" valables pour la 3ème classe.

L'instruction du 6 juin 1953 (prise en application de la loi de 1917)

Ce texte, relatif aux eaux résiduaires, est un des plus détaillés qui ait vu le jour avant les années 1960. On y trouve beaucoup d'éléments qui seront codifiés par la suite et utilisés par les Agences de Bassin.

La circulaire essaye d'abord (de façon purement descriptive et maladroite) de classer les milieux où s'effectuent les rejets. Puis elle donne des instructions globales, toujours en vigueur, sur la qualité de l'eau : pH, température (inférieure à 30°), DBO .

Elle prévoit le recours à des laboratoires pour l'analyse des effluents industriels et donne des directives pour l'exécution des mesures de MES, de DBO, des phénols, de l'azote total.

Elle indiquait des délais pour la mise en règle des établissements en faute et jetait les bases de commissions de bassin et de commissions départementales de pollution des eaux.

Certes l'instruction du 6 juin 1953 n'a pas eu l'effet escompté, faute d'avoir reçu une application vigoureuse. Elle doit être signalée car elle pourrait, avec le renforcement de l'Inspection des Etablissements Classés, porter pleinement ses fruits. Elle donne une idée -encore imparfaite- de ce que pourrait être l'instrument réglementaire, précis et souple, au contraire de ce que l'on a pu écrire : c'est élément par élément qu'il permet de considérer, d'un point de vue de l'analyse chimique, les effluents rejetés (nous verrons que les Agences de Bassin n'ont pour l'instant retenu que 4 paramètres, le paramètre "équitox" étant chargé de révéler la charge en composants chimiques de toute sorte).

./..

b.1.2.- des problèmes du sous-sol

Les nappes souterraines, qui produisent à l'état naturel une eau de qualité précieuse pour les besoins domestiques, sont fragiles. La réglementation minière s'en est préoccupée depuis longtemps :

- tout forage de plus de 10 m de profondeur doit être déclaré à l'Ingénieur en Chef des Mines ;

- cette déclaration se transforme en demande d'autorisation dans les départements où l'on craint des pénuries ;

- les travaux miniers sont soumis à un ensemble de prescriptions concernant notamment les eaux ;

- les carrières, qui modifient souvent de façon sensible le régime des eaux, sont l'objet d'une surveillance particulière. Leur exploitation met à nu la nappe phréatique et introduit dans l'eau des matières en suspension qui la rendent impropre à la consommation. Sablières et gravières ont tout autant de conséquences. Citons le cas du Var, dont un tronçon descendait régulièrement à cause des travaux d'extraction, provoquant une remontée de l'eau salée.

Mais le champ d'action de l'Administration a été encore élargi avec le décret n° 73-219 du 23 février 1973 soumettant à déclaration obligatoire toute installation permettant le prélèvement des eaux souterraines à des fins non domestiques et dont le débit dépasse 8 m^3/heure.

Un délai d'un an a été accordé pour la mise en règle des installations existantes, qui s'accompagnera de la pose de nombreux compteurs.

La liste de ces prélèvements est un instrument de travail précieux pour le Service des Mines et pour les Agences de Bassin. Elle devrait permettre de répondre à un problème préoccupant dans certaines régions, à savoir la surexploitation des nappes, soit en refusant des autorisations, soit en facturant l'eau pompée à un prix élevé.

b.2.- LES AUTRES ADMINISTRATIONS

- Les services du Ministère de l'Equipement interviennent à plusieurs titres :

• au titre des pouvoirs de police que leur confère le Code du Domaine Public fluvial, qui leur donne notamment droit de regard sur les prélèvements et les rejets dans les cours d'eau domaniaux, les services du Génie Rural étant chargés des eaux non domaniales ;

• au titre de l'urbanisme et de diverses dispositions concernant la construction et l'exploitation des réseaux d'assainissement.

./..

- Les services du Ministère de l'Agriculture.

Il faut feuilleter le premier livre du Code rural (titres III à V) pour mesurer avec quel soin a été abordé le problème de l'eau dans les campagnes. C'est un essai de réglementation complète de l'utilisation de l'eau pour les activités agricoles, qui prévoit notamment les conflits de propriété, les servitudes liées à l'assainissement, aux transferts, à l'entretien des digues, à l'irrigation.

Il donne une idée de ce que pourrait être, en beaucoup plus volumineux, une législation complète qui prendrait en compte tous les aspects de la police des eaux en zone urbaine et industrielle.

- Les Directions Départementales de l'Action Sanitaire et Sociale, qui ont en charge l'application du Règlement Sanitaire Départemental et du Code de la Santé Publique. Celui-ci , dans son souci de garantir la potabilité de l'eau, offre de nombreux textes donnant des pouvoirs très considérables à l'Administration .

- D'autres services encore, dont le Ministère de l'Intérieur dans son rôle de tutelle des collectivités locales.

c.- *EXEMPLES D'ACTIONS ADMINISTRATIVES*

c.1. *LA REPRESSION DES DELITS. CAS PARTICULIER DE LA PECHE*

Si la loi de 1917 donne au Préfet pouvoir de suspendre le fonctionnement d'un établissement qui n'est manifestement pas en règle, il n'en est pas de même du reste de la législation, dont le non-respect doit être sanctionné par les tribunaux.

Alors que ceux-ci n'ont souvent infligé que des amendes légères aux contrevenants attaqués par leurs voisins (on cite tel procès qui a duré plusieurs années et qui a abouti à condamner à 40 F d'indemnité un industriel), il est un domaine où il est prévu des sanctions pénales que les tribunaux ont effectivement appliquées : celui du rejet dans les rivières de substances nuisibles au poisson.

L'article 434.1 du Code Rural punit en effet d'amendes ou de peines de prison "quiconque aura rejeté, déversé ou laissé écouler dans un cours d'eau directement ou indirectement des substances quelconques dont l'action ou les réactions ont détruit le poisson ou nui à sa nutrition, à sa reproduction ou à sa valeur alimentaire" ; on le voit, ces dispositions visent des incidents moins graves que l'empoisonnement par rejet accidentel. Les Fédérations de pêche, très actives, ne manquent pas de demander l'application de cette disposition chaque fois qu'elles détiennent la preuve que des toxiques ont été déversés. Vers 1960, PECHINEY n'avait pas moins de 29 procès en cours à ce sujet. Ceci était d'autant plus significatif que c'est le Président d'une Société qui est pénalement responsable. Toutefois la jurisprudence admet maintenant la responsabilité d'un directeur d'usine ou d'un ingénieur de sécurité.

./..

Sans revenir sur les aspects parfois pittoresques que revêt l'action des Fédérations de pêche, nous devons insister sur le fait que la réglementation est d'autant plus efficace qu'elle est défendue par un groupe d'usagers. Nous retrouverons ce problème avec les Comités de Bassin, qui se proposent d'associer élus locaux et industriels à la définition de la politique de l'eau dans les Agences de Bassin. Nous le verrons, tous les usagers n'ont pas la pugnacité tranquille des pêcheurs à la ligne ...

c.2.- L'ACTION EN AMONT DE LA CHAINE DE PRODUCTION

La loi de 1964 précise que le Gouvernement pourra interdire la fabrication de produits qui, pour leur emploi généralisé, risquent de constituer une menace directe pour la qualité des eaux. C'est ainsi qu'il est interdit de rejeter en France les détergents non biodégradables à 80 %. Rappelons qu'aux termes de la circulaire du 6 juin 1953, est également interdit le déversement dans les rivières de certains composés de la famille des phénols.

Le meilleur exemple d'action à mener dans cette voie est constitué par les pesticides et autres substances fort toxiques utilisées en agriculture. Si un orage survient sur des plantations fraîchement traitées, la totalité de ces produits peut être emportée par les eaux et se retrouver dans la rivière voisine sans qu'aucun système d'épuration ou de retenue ne puisse s'interposer. Il y a ainsi eu un accident spectaculaire dû à l'endosulvan (insecticide organochloré utilisé pour le traitement des vignobles qui bordent le Rhin) ,encore que certaines versions aient présenté différemment la chose et aient accrédité l'idée d'un accident lors d'une manipulation sur une péniche.

Cadmium, mercure et autres métaux lourds doivent également être bannis des rejets. Des textes commencent à sortir qui réglementent les professions qui les manipulent. Est ainsi pratiquement interdite maintenant l'electrolyse du sel par électrodes à mercure, avec des conditions très sévères pour les unités existantes et l'interdiction d'en construire de nouvelles.

c.3.- LA PREVENTION DES POLLUTIONS ACCIDENTELLES

Elles prennent souvent la forme d'un rejet par inadvertance de substances toxiques qui provoquent la mort des poissons sur des dizaines de kilomètres. Elles ont toujours un impact psychologique considérable au point que c'est souvent à ce genre d'événement que les journaux font allusion dans leurs articles sur "la pollution des eaux".

Il est bien évident qu'elles relèvent de la prévention des accidents, plutôt que de ce que nous avons étudié jusqu'ici sous le terme de lutte contre la pollution. Néanmoins, le Ministère de l'Environnement a tenu à contribuer à renforcer les moyens matériels à la disposition des Préfets et a préconisé la mise en place,pendant la période estivale, d'équipes d'intervention qui reçoivent une formation élémentaire en matière de protection des eaux.

Lorsque l'accident est d'origine industrielle, l'Ingénieur en Chef des Mines est chargé d'établir un rapport.

./..

2.- LES AGENCES DE BASSIN

Remarque liminaire

Bien que nous nous soyons proposés d'étudier l'organisation administrative en matière de lutte contre la pollution, nous ne pouvons pas dans le cas de l'eau traiter de la qualité sans parler de la quantité : si par exemple nous supposons qu'une usine déverse une quantité de toxiques constante au cours de l'année, la qualité de la rivière sera plus mauvaise en été qu'en période de hautes eaux.

Mais la gestion en quantité n'est pas seulement liée aux problèmes de qualité pour des questions de concentration à l'étiage : comme la détérioration de l'eau la rend impropre à la satisfaction de certains besoins, il se peut que le coût du traitement soit tel qu'il soit plus rentable d'aller chercher de l'eau ailleurs, d'effectuer un transfert ou de prélever sur une nappe souterraine ; ces problèmes sont fréquents lorsqu'on pense l'aménagement d'une zone industrielle.

Les Agences de Bassin s'appuient sur l'un et l'autre aspect, puisqu'elles prélèvent des redevances sur la consommation nette aussi bien que sur les atteintes à la qualité des eaux. Nous aurons parfois l'occasion de constater que l'activité des Agences, par exemple dans ses relations avec l'Aménagement du territoire, nous entraîne en dehors du cadre strict de cet exposé. Nous nous en excusons, mais il nous a paru difficile de ne regarder qu'un seul côté d'un organisme vivant, dont les succès et les échecs ne seraient peut-être pas explicables si nous avions voulu nous limiter à la seule lutte contre la pollution.

a.- *DISPOSITIONS GENERALES*

Le système des Agences s'appuyant sur la solidarité physique qui unit les usagers de l'amont et de l'aval d'un même cours d'eau, le territoire national a été découpé en 6 bassins : ARTOIS-PICARDIE, SEINE-NORMANDIE, RHIN-MEUSE, RHONE-MEDITERRANEE-CORSE, LOIRE-BRETAGNE, ADOUR-GARONNE.

Un ensemble d'organismes a été mis en place, qui comprend notamment :

- des organismes consultatifs, chargés de contrôler les grandes options en matière d'eau, et qui répondent au souci du législateur de voir associées à la prise des décisions les différentes catégories d'agents concernés : collectivités locales, industriels, certaines associations d'usagers, et des membres des Administrations.

Le plus important est le Comité de Bassin, conçu par le Législateur comme un "Parlement de l'eau", et qui approuve périodiquement les orientations de l'Agence.

- une Agence Financière de Bassin, établissement public de l'Etat à caractère administratif, doté de la personnalité civile et de l'autonomie financière.

Quel est son rôle ? C'est à la fois de conseiller et d'aider les réalisations au moyen d'un circuit financier original.

./..

L'Agence n'effectue pas elle-même de travaux. Elle répugne, en général, à être maître d'œuvre. Mais elle réalise ou fait réaliser les études qui lui paraissent souhaitables. Elle apporte aux usagers son capital d'expérience sur tous les problèmes de l'eau, tout spécialement sur ceux qui nécessitent des ouvrages collectifs qui intéressent plusieurs catégories d'agents économiques.

Elle est habilitée à percevoir des redevances proportionnelles à la quantité d'eau consommée ou à la pollution créée par les usagers, selon des modalités spécifiques approuvées par le Comité de Bassin. Les sommes ainsi recueillies servent :

- à couvrir les frais de fonctionnement de l'Agence ;
- à financer les études ;
- à aider à la réalisation des travaux sous forme de subventions, prêts ou avances remboursables qui s'ajoutent aux aides éventuelles de l'Etat, du Département, d'organisations professionnelles.

b.- LE FONCTIONNEMENT DES AGENCES DE BASSIN

Il y a des différences de pratique importantes entre les Agences, qui n'ont pas à lutter contre les mêmes conditions physiques et économiques et jouissent d'une large indépendance au niveau de la conception et de l'articulation des moyens à mettre en œuvre.

On n'assiste pas à une centralisation des initiatives, mais les recettes qui réussissent font peu à peu école et les Agences adaptent, dans leur cadre propre, l'acquis de leurs collègues.

Aussi, nous décrirons les principes communs, mais souvent nous serons amenés à titre d'exemple à exposer ce qui s'est fait dans le cas d'un bassin particulier.

b.1.- LE CIRCUIT FINANCIER

Son originalité réside dans le fait que les sommes perçues au titre de l'eau consommée ou polluée sont effectivement utilisées à l'amélioration des conditions hydrographiques. C'est une dérogation à la pratique habituelle qui veut que l'argent perçu alimente un budget général sans affectation spécifique, et qui a son importance du point de vue de la psychologie de ceux qui sont soumis à la redevance.

b.1.1.- La perception des redevances

Fixées jusqu'à présent à un taux très bas, elles ont été perçues sans trop de difficulté sur l'ensemble du territoire, à l'exception de l'Agence ADOUR-GARONNE, où les agriculteurs se refusent encore à acquitter la redevance sur l'eau d'irrigation.

./..

Quelle est leur nature juridique ? Consulté, le Conseil d'Etat a estimé qu'elles ne constituaient ni un impôt ni une taxe parafiscale, mais une redevance d'un type nouveau, caractérisée selon les auteurs de "redevances pour services à rendre" ou de "redevances d'incitation économique et de solidarité".

Que taxe-t-on ? La consommation et la pollution.

-Les redevances sur la consommation

Ce sont celles dont le montant est le plus variable selon le cas d'espèce ; selon qu'il s'agisse :

- d'une région où l'eau est abondante ou d'une région qui connaît des difficultés d'approvisionnement (zones urbaines de Lille, de Caen, de Bordeaux) ;

- d'eau de rivière ou d'eau de nappe. L'eau des rivières n'est en général taxée que pendant l'étiage.

Les Agences ont été amenées à multiplier les compteurs d'eau à l'entrée des établissements industriels ou à estimer forfaitairement leur consommation. Grosse utilisatrice d'eau (entièrement évaporée), l'agriculture sera peut-être un jour taxée sur l'ensemble du territoire.

Il subsiste quelques difficultés au sujet de l'estimation des coefficients de restitution. Pour les Collectivités locales qui confient l'exploitation de leur réseau à des Sociétés de distribution (Compagnie Générale des Eaux, Lyonnaise des Eaux), la redevance est payée par chaque usager et s'ajoute donc à la taxe d'assainissement.

(Les Agences de Bassin ne se préoccupent en aucun cas des conduites et des égouts, ce qui est néanmoins un poste budgétaire énorme pour les communes).

-Les redevances sur la pollution

La mesure de la qualité d'un cours d'eau est quelque chose de difficile due entre autre au comportement des micro-organismes en fonction des paramètres physiques et chimiques de l'eau.

Pour la commodité des Agences, on a défini plusieurs variables que l'on s'efforce de rendre indépendantes et aisées à mesurer. On taxe actuellement :

- la quantité de matière en suspension;
- la demande d'oxygène, par pondération entre la demande biologique et la demande chimique ;
- la salinité, grâce à une mesure de résistivité ; initialement limitée au Bassin RHIN-MEUSE, cette taxe va être étendue à d'autres bassins.

./..

On expérimente une mesure de toxicité à partir du taux de mortalité dans certaines conditions d'organismes vivants appelés daphnies. Il est question d'appliquer une redevance à ceux qui augmentent la température des cours d'eau (voir la discussion dans le cas d'E.d.F.). Pour avoir une information plus complète sur ces questions, on pourra se reporter à l'ouvrage "Les paramètres de la qualité des eaux" (Collection Environnement).

Les Agences ont adopté pour les communes un forfait dit "équivalent habitant", correspondant à 90 g de matières en suspension et 57 g de matières oxydables par jour. Elles tiennent compte éventuellement des variations saisonnières de la population et de l'importance des commerces.

Les industriels ou artisans raccordés à l'égout sont taxés selon le nombre d'habitants auquel équivaut leur activité.

Les industriels rejetant directement en rivière relèvent soit du régime de la mesure directe, soit du forfait.

Précisons que les redevances ne sont perçues que lorsqu'elles excèdent un montant donné (600 F par an en général).

Comme il est plus sensible pour l'Environnement de rejeter une quantité de pollution donnée dans les régions rurales et touristiques que dans la Seine en aval de Rouen, le territoire a été découpé en zones affectées d'un coefficient multiplicateur (1 ; 1,2 ; 1,5 par exemple).

Exemple de taux de redevance :

L'Agence RHONE-MEDITERRANEE-CORSE avait fixé comme redevance :

10 F par kg rejeté par jour (le mois de l'activité la plus forte) de MES ;

31 F par kg rejeté par jour de demande en oxygène

Ces taux seront vraisemblablement doublés en 1976.

Quelques notions sur la gestion du produit des redevances

Redevances pour prélèvement et pour pollution, venant des industriels ou des collectivités locales alimentent sans distinction d'origine le budget de l'Agence.

Toutefois, on constate à l'examen des bilans, qu'elles sont affectées approximativement en fonction de leur origine. S'il y a un quart des ressources qui est dû à la redevance pour prélèvement, on retrouvera souvent une somme voisine pour la gestion en quantité de la ressource.

Le problème des redevances industrielles en matière de pollution

Des forfaits ont été établis pour pratiquement toutes les industries répertoriées au titre des Etablissements Classés. On trouvera en annexe la liste des activités les plus polluantes.

./..

Ces forfaits peuvent être dénoncés :
- soit par l'industriel qui s'estime trop taxé,
- soit par l'Agence à qui il semble que le forfait est trop en-dessous de la réalité.

On procède alors à une mesure. C'est souvent le point de départ pour une étude bipartite (Agence-Industriel) sur les premières mesures à prendre pour réduire la pollution.

Ecrêtement des redevances

Nous touchons là un point important, qui porte atteinte au principe même des Agences de bassin.

Pour éviter de mettre en difficulté certaines activités extrêmement polluantes (lavage de la laine, papeteries, sucreries de betterave), l'Etat accorde une aide au payement de la redevance de pollution. Cette aide, versée directement par le Ministère de l'Environnement dans les caisses des Agences de bassin, est d'importance variable selon l'établissement considéré. Elle est appréciée par une Commission placée sous l'autorité du Préfet de Région. L'éxonération a lieu lorsque la redevance dépasse un montant supérieur de 2 à 4 % environ de la valeur ajoutée de l'entreprise.

Nous nous trouvons devant la situation paradoxale suivante : l'Etat prend en charge la partie des redevances qui avait quelque chance de rendre le système incitatif. Nous verrons plus loin comment cet argent peut être réutilisé à l'occasion d'un contrat de branche.

Ordre de grandeur du montant des redevances en 1973 : 4 F par an pour un habitant, 0,1 % de la valeur ajoutée des entreprises. C'est donc peu.

A titre de comparaison, M. POUJADE estimait dans un discours à moins de 1 % des investissements globaux les équipements nécessaires pour contenir les nuisances de l'industrie.

b.1.2.- L'aide financière de l'Agence à la réalisation des travaux

Ces travaux sont multiples et ne sont pas uniformément subventionnés par les différentes Agences. On peut tenter d'en faire la liste suivante :

Amélioration de la ressource :

- retenues d'eau : barrages hydroélectriques ou servant simplement de régularisation ou de plans d'eau ayant une valeur touristique ;

- retenues servant à stocker temporairement certains polluants pendant la période d'étiage ou faisant office de volant de consommation en amont d'une grande ville ;

- forages ; champs captants ; réalimentation des nappes ;

- adductions d'eau (potable ou industrielle) vers des zones industrielles ou urbanisées en développement ; éventuellement transfert d'eau (du bassin de la Seine vers le bassin Artois-Picardie par exemple).

Lutte contre la pollution :

- stations d'épuration (traitement primaire suivi ou non d'épuration biologique avec éventuellement dessication des boues) ; champs d'épandage ;

./..

- collecte et recyclage de certains effluents très toniques que l'on ne peut songer à déverser dans l'eau. Ceci peut aller jusqu'à la construction d'usines spécialisées en bout de chaîne ;

- transformation des processus de fabrication, procédé souvent plus efficace que la construction de stations d'épuration en ce qui concerne les établissements industriels.

Remarque

Les Agences subventionnent peu ou ne subventionnent pas :

- les réseaux de collecte, urbains ou intérieurs aux usines. Une des raisons avancées est qu'il ne fallait pas dans un premier temps gonfler excessivement le volume des redevances ;

- les digues et aménagements des fleuves, faute d'avoir pu se mettre d'accord sur une assiette et déterminer les riverains qui doivent participer, sous forme de redevance, à l'aide que l'Agence apporterait à ces ouvrages.

Modalité et calcul de l'aide

Pour les ouvrages courants (ne faisant pas l'objet d'une aide exceptionnelle en raison de leur caractère exemplaire), les pourcentages sont fonction seulement de la zone géographique et distincts selon qu'il s'agisse d'un industriel ou d'une commune.

Nous trouvons par exemple dans le cas de la Zone d'Action Renforcée d'Adour-Garonne :

Communes (station : forfait par habitant
(autres aménagements : 25 %

le tout étant complété à 20 % de l'investissement total. Les collectivités locales reçoivent en outre des subventions de leur Ministère de tutelle et du Département.

Industriels (épuration des effluents : 30 % de prêt + 30 % de subvention
(réduction à la source : 30 % de prêt + 40 % de subvention

éventuellement transformables en avance remboursable à 0,5 % d'intérêt. (Les industriels préfèrent quelquefois cette solution plus avantageuse vu l'incidence de la fiscalité).

Pour un ouvrage d'intérêt collectif comme le barrage de Villerest, on envisage un concours de 30 % de l'Agence, le reste étant financé essentiellement par l'Etat.

Ces modalités appellent quelques remarques :

- Tout dossier de financement est examiné par les services de l'Agence avec le souci de trouver les solutions les plus efficaces et les moins coûteuses. Il doit être approuvé par le Conseil d'Administration.

./..

- Si nous reprenons le calcul du 1,2,b., nous voyons que l'industriel n'a intérêt à s'équiper qu'à partir d'un certain niveau de redevance, les Agences ne prenant pas en charge l'exploitation des équipements. Le niveau actuel des redevances n'est en général pas suffisant pour décider l'industriel à partir des seules considérations économiques. (#)

On trouvera en annexe un tableau synoptique des taux d'aides des 6 Agences de bassin en fonction des travaux concernés.

La gestion du budget de l'Agence

L'Agence Financière de Bassin, établissement public, doit déposer ses fonds au Trésor avec un intérêt de 2 % en cas d'excès de liquidités : c'est bien peu en 1974.

Il n'est pas prévu qu'elle emprunte, ni qu'elle s'engage financièrement à long terme. Les usages aidés le sont en une fois ; les remboursements, par contre, peuvent s'échelonner et constituer des rentrées sûres pour l'avenir.

Bien que les redevances doivent être rediscutées chaque année, et que leur produit puisse s'annuler si ô miracle tout le monde se mettait à épurer ses effluents, l'Agence dresse un échéancier prévisionnel de ses dépenses et de ses recettes : mais l'initiative individuelle est la règle en matière de demande de subvention.

b.2.- LES ORGANES D'ETUDE, DE CONCERTATION ET DE DECISION

Nous parlerons ici de divers organes créés au niveau local et qui ont à connaître de l'action de l'Agence. Nous étudierons au paragraphe 3 comment est organisée la tutelle des Agences par l'Administration Centrale.

Dans chaque bassin nous trouvons :

- le Conseil d'Administration de l'Agence Financière ;
- le Comité de Bassin et les Commissions qui en émanent ;
- la Mission Déléguée de Bassin ;
- les Comités Techniques de l'Eau, à raison d'un par Région.

Seuls les deux premiers vont nous occuper ici ; nous traiterons les autres en étudiant la concertation entre les Agences et l'Administration.

./..

(#) voir la discussion au c.- de ce paragraphe et au paragraphe suivant.

b.2.1.- Le Conseil d'Administration de l'Agence Financière

Il est composé pour moitié de membres de l'Administration nommés par décret et pour moitié de représentants des usagers élus par le Comité de Bassin.

Dans le cas de l'Agence "SEINE-NORMANDIE", le Président du Conseil d'Administration est actuellement M. DOUBLET, Préfet de la Région Parisienne : c'est dire le poids que cet organisme peut avoir dans la vie du Bassin.

Il se réunit fréquemment. Le Conseil d'Administration de l'Agence "ADOUR-GARONNE", par exemple, siège tous les deux mois et sa commission d'intervention se réunit mensuellement. A son ordre du jour figurent :

- les questions budgétaires ;
- l'examen de tous les dossiers faisant l'objet d'une aide financière ;
- toutes les affaires importantes concernant le Bassin.

Organisme restreint et tripartite, il prend en général ses décisions à l'unanimité. Il exerce un contrôle continu sur l'activité de l'Agence, principalement en matière de répartition des fonds.

b.2.2.-Le Comité de Bassin

C'est, dans l'esprit du Législateur, l'organe qui doit permettre une large concertation entre l'Adminitration et les représentants des usagers.

Les premiers Comités ont été élus pour 6 ans en 1968, époque où le système des Agences était encore expérimental. Ils comprennent une trentaine de membres. Ils constituent une tribune possible pour tous les usagers qui ne seraient pas en tant que tels représentés aux Conseils d'Administrations : Fédérations de Pêche, Maires de très petites communes, artisans.

Peut-on dire qu'ils ont pleinement joué leur rôle au côté des Agences Financières ? Ce n'est pas sûr.

La situation, en premier lieu, est variable selon les Bassins : c'est une question de volonté réciproque.

Les dossiers présentés par l'Agence ont souvent un caractère technique dû à la volonté délibérée de certaines Agences de formaliser au maximum leur système de redevances et d'aides, afin d'arriver à une plus grande équité dans la répartition des charges : c'est un peu trop compliqué pour une assemblée qui ne se réunit que deux ou trois demi-journées par an.

Il reste que l'approbation du Comité de Bassin est indispensable pour les grandes options de la politique de l'Agence. Lui seul peut permettre une augmentation sensible du niveau des redevances et la réalisation prioritaire de très grands ouvrages.

./..

Sa place doit être d'autant plus défendue qu'en France la lutte contre la pollution n'est pas portée, au contraire de ce qui s'est passé aux U.S.A., par un puissant courant d'opinion.

Il faut de toute façon attendre le renouvellement de 1974 pour voir se dessiner les nouvelles tendances.

Les Comités de Bassin ont très tôt formé des groupes de travail restreints, plus faciles à réunir que le Comité tout entier.

Il y a ainsi des commissions chargées de problèmes sectoriels. Mais l'initiative qui retiendra notre attention est la création de "commissions géographiques" chargées d'une partie du grand bassin.

A l'exception d'ARTOIS-PICARDIE et peut-être de RHIN-MEUSE, les bassins constituent en effet des unités vastes, présentant une grande variété du point de vue de la géographie économique. Faut-il s'étonner que les notables de Basse Normandie se désintéressent un peu des problèmes de l'Oise ?

Par contre, on peut partager les bassins en zones plus petites, qui peuvent avoir elles-mêmes une unité hydrographique. C'est ainsi qu'on peut distinguer sur le territoire d'ADOUR-GARONNE les bassins de l'Adour, de la Garonne, de la Dordogne et de la Charente.

Bien sûr les services techniques nous semblent devoir rester regroupés au siège de l'Agence. Mais la concertation entre usagers sera plus efficace si elle porte sur une aire géographique limitée. Et comme malheureusement les grands fleuves sont souvent les plus pollués, c'est sur les rivières affluentes qu'on peut avoir à concentrer son effort.

Signalons par exemple le travail fait sur l'Orne et sur la Vire ou les études entreprises sur le Tarn. Nous plaçons personnellement notre espoir dans ce découpage en sous-bassins, qui permettra peut-être une forme de participation effective des usagers aux décisions de l'Agence, et non un enregistrement passif, à la condition expresse que des rivalités entre notables voisins ne viennent pas se substituer à la défense des intérêts en matière d'eau.

Mais il faut faire ici mention d'une initiative originale : "l'Action concertée Adour".

L'idée directrice de cette opération consiste à associer dès le stade des études les partenaires qui se retrouveront au moment de la réalisation et de l'utilisation des ouvrages. Il s'agit en l'occurrence de l'aménagement d'un fleuve côtier qui intéresse des agriculteurs, des pêcheurs, des industriels, des communes, des Chambres de Commerce: donc d'un plan global, ambitieux, à long terme, pour une région dans laquelle les problèmes de l'eau ne se sont pas encore posés de façon cruciale, mais qui les connaîtrait dans un proche avenir.

Les études se sont étalées sur deux ans, au terme desquels un plan d'aménagement hydraulique sera approuvé.

./..

Les avantages d'une telle démarche sont patents : les usagers peuvent mesurer exactement, au moment de la conception, l'effort financier qu'ils peuvent consentir en contrepartie de leurs besoins.

Par contre cette méthode serait plus difficile à appliquer dans des secteurs où la pollution est grave et nécessite des mesures urgentes. Remarquons qu'il faut également que l'Agence ait assez de fonds pour aider à la réalisation d'une multiplicité d'études qu'il faudra ensuite comparer.

c.- *DISCUSSION SUR LA POLITIQUE D'AIDE DES AGENCES DE BASSIN*

Nous ne voulons pas étudier ici ce qui pousse les industriels ou les collectivités locales à venir demander l'aide des Agences de bassin ; nous voulons plutôt juger de son efficacité, à la lumière des quelques années d'expérience.

Jusqu'à présent, il y a eu souvent déficit de demandes d'intervention, accompagnées parfois de franches récessions (23 % de moins pour Seine-Normandie entre 1971 et 1972), mais la tendance actuelle est à la remontée, voire à l'explosion de la demande pour des Agences dont le démarrage a été modeste : Loire-Bretagne, Adour-Garonne.

Quelle politique l'Agence adopte-t-elle devant un afflux de dossiers ? La théorie voudrait qu'elle choisisse ceux pour lesquels le coût marginal est le plus faible. En pratique il est fort difficile de classer les investissements par rendement décroissant et une Agence tient à ménager ses interlocuteurs en n'abandonnant pas, même provisoirement, toute une catégorie d'usagers.

Une autre voie consiste à augmenter le taux des redevances, mais c'est une opération délicate, et qui risque de provoquer une deuxième vague de demandes et donc à emballer le mécanisme. Il n'est pas toujours commode, évidemment, de faire patienter des pollueurs au nom de la solidarité de bassin. Nous verrons plus loin comment on pourrait pallier cet inconvénient.

c.1.- *LES PROBLEMES POSES PAR L'AIDE AUX COLLECTIVITES LOCALES*

Nous allons les étudier sous trois aspects : discipline nécessaire, coordination des crédits, aide au fonctionnement des stations d'épuration.

Discipline nécessaire

On estime souvent que la dimension optimum d'une station d'épuration va de 50 000habitants à quelques centaines de milliers. S'il faut proscrire les stations géantes à cause de la longueur excessive des canalisations, il faut éviter de construire des ouvrages de faible capacité.

./..

Un simple examen des aides accordées par les Agences montre qu'elles ont été amenées à subventionner une foule de petites installations, dans des zones rurales où un simple champ d'épandage suffisait.

La tentation est grande, pour une Agence de Bassin, de disperser son effort entre des réalisations de faible rentabilité, pour s'assurer d'un capital de confiance et résorber sa trésorerie.

Coordination des crédits

On a souvent reproché aux Agences de bassin leurs excès de liquidités.

Une première cause provient du retard observé dans la réalisation des ouvrages entrepris par les collectivités locales.

Il y a d'abord la question des terrains (une station d'épuration se fait en général au bord de l'eau); ce n'est que récemment que l'on a envisagé de pomper les effluents pour les amener dans des endroits où le prix du terrain est plus praticable. Il faut ensuite la relier au réseau d'égouts (il n'existe aucune synchronisation prévue en la matière).

Les subventions d'investissement accordées par l'Etat, malgré les simplifications intervenues en application de la circulaire du 10 mars 1972, sont longues à obtenir La tentation consiste à les répartir de façon égalitaire entre les Départements, puis les Arrondissements. De sorte qu'il faut longtemps pour une ville de 50 000 habitants par exemple, pour réunir le montant nécessaire.

Aide au fonctionnement des stations d'épuration

On s'est aperçu que les stations d'épuration biologique fonctionnaient souvent fort mal. Leur rendement moyen atteint à peine 40 %, soit la moitié du rendement théorique. Les Agences avaient initialement pour doctrine de ne pas aider au fonctionnement des installations. Mais, au lieu d'estimer forfaitairement la quantité de pollution en fonction des caractéristiques de l'équipement (ce que l'on appelle parfois la "prime" se déduisant de la redevance brute calculée au nombre d'équivalents-habitants), les Agences ont été dans un premier temps amenées à effectuer des mesures puis à créer des réseaux de surveillance avec l'accord des Conseils Généraux.

Elles ont organisé souvent, avec l'aide financière des Départements, des stages de formation pour les agents auxquels serait confiée l'exploitation de ces stations.

Elles consentent des primes exceptionnelles de bon fonctionnement. Une station d'épuration biologique est un équipement assez délicat dont la vie peut être perturbée par les toxiques par exemple, ou par des variations de la charge polluante importante en fonction de la période de l'année.

On ne saurait donc trop redire que tous les problèmes ne sont pas réglés parce qu'on a construit une station d'épuration, alors qu'on est généralement incapable

./..

d'indiquer à l'avance quels sont les industriels qui sont raccordés au réseau d'égouts, ou d'éviter que ceux-ci ne servent également à la collecte des eaux de pluie, dont l'afflux massif lors d'un orage peut noyer la station. En fait, on est loin d'avoir tout étudié en matière d'équipements d'épuration, comme le prouvent les déconvenues qu'a récemment occasionnées l'introduction de technologies perfectionnées mais fragiles.

c.2.- LES PROBLEMES POSES PAR L'AIDE AUX INDUSTRIELS

Si les collectivités locales reçoivent une aide extérieure en plus de celle de l'Agence, les industriels, par contre, supportent en général une part plus importante de l'investissement. Pourtant, beaucoup parmi les responsables que nous avons vus plaçaient leur espoir en matière de dépollution plutôt dans les industriels que dans les communes, considérant que jouent pour les premiers l'émulation, l'amour-propre joints à une expérience des problèmes techniques et un réel désir de se débarrasser des tracasseries que tôt ou tard, s'ils continuent à polluer, leur créeront leurs voisins ou l'Administration.

Les principes de base de l'action des Agences sont les suivants :

- associer étroitement l'industriel lors de l'étude du dossier. Il n'y a que rarement des solutions types. L'octroi d'une aide contre la pollution peut être l'occasion pour l'industriel de se livrer à une autocritique qu'il n'a pas le temps de faire ordinairement, et qui peut lui être fort bénéfique ;

- les équipements sont autant que possible exploités par les industriels eux-mêmes : ce n'est qu'à ce prix qu'ils se sentiront concernés par leur fonctionnement. Il faut éviter de voir se développer un sous-traitement systématique des questions de pollution ; bien au contraire il conviendrait que tous les agents, quelle que soit leur place, aient un rôle actif pour la protection de l'Environnement ;

- comme il est souvent difficile de faire la part des sommes consacrées à la lutte contre la pollution ou aux améliorations strictement internes du circuit de production, les Agences restent prudentes dans le type d'équipement à financer : pas d'aide aux réseaux intérieurs d'égouts dans une usine, par exemple ;

- par contre la contribution des Agences s'avère substantielle (40 % de prêt et 30 % de subvention ne sont pas rares). Les industriels reçoivent exceptionnellement des aides de l'Etat (contrat de branche) ou de leurs organisations professionnelles ;

- des industriels de toute taille ont recours à l'Agence, mais on peut dire, en poussant les choses jusqu'à la critique, que tous payent des redevances et que ce sont les plus gros qui en retirent contrepartie.

Les formes de l'aide revêtent des aspects multiples : construction de stations en fin de processus de fabrication (au terme d'un arrêté ancien ceci peut être couplé avec l'épuration d'une agglomération) ; organisation de la collecte et du traitement des déchets ; transformation profonde de l'usine.

./..

Exemple de traitement des déchets : la collecte des effluents des ateliers de traitement de surface.

Ceux-ci ont été l'occasion pour l'Agence d'associer son action au Service des Mines, ainsi qu'à des Chambres de Commerce ou à des groupements d'usagers qui existaient avant la création des Agences (cas de l'Association Alsacienne des Usagers Industriels de l'Eau).

Pour éviter que les ateliers ne déversent directement dans les égouts, il fallut d'abord en faire un recensement national ; puis les convaincre d'utiliser leurs bains plus parcimonieusement. Enfin, comme il s'agit de très petites entreprises, il fallut organiser le transport de leurs effluents et construire une usine de traitement des résidus (ou utiliser des équipements existants ou mis récemment hors service), ceci non sans devoir vaincre les résistances opiniâtres des municipalités comme ce fut le cas avec l'usine de la zone industrielle de Hombourg.

L'aide de l'Agence est précieuse surtout s'il s'agit de financer une étude par une Société spécialisée (en l'occurrence PEC Ingeenering).

Exemple de transformation profonde de l'usine : l'usine d'Isorel à Casteljaloux

Le procédé traditionnel utilisait de l'eau et rejetait à la rivière fibres, résines et sucs. Les efforts pour traiter cet effluent à la sortie s'avérèrent infructueux, d'où l'idée d'utiliser un liquide plus dense, qui serait conservé dans un circuit fermé : c'est ce qu'on appelle le recyclage intégral.

Il ne disparaît plus alors que la quantité d'eau strictement nécessaire à la fabrication. Le résultat est spectaculaire : plus de 99 % de réduction de la pollution.

L'aide de l'Agence a été complétée par un crédit du F.I.A.N.E. au titre de l'aide aux réalisations exceptionnelles. On notera dans le même ordre de préoccupation les recherches entreprises :

. sur les effluents du délainage (recyclage par électro-flottation) ;

. sur le traitement des effluents d'une usine de fabrication de pannaux de fibres (Irogil) par boues activées et lagunage aéré ;

. sur les fabriques de pâte à papier.

On signalera le rôle pilote de l'Agence ADOUR-GARONNE sur la voie de la transformation des processus de fabrication, dans laquelle on peut légitimement voir l'aspect le plus efficace de la lutte contre la pollution.

./..

c.3.- LE COMPORTEMENT DE TRES GRANDS AGENTS ECONOMIQUES : EXEMPLE d'E.d.F.

E.d.F. est un très gros utilisateur d'eau. Elle ne rejette que peu de substances polluantes (graisses, eaux de lavage) mais utilise des quantités considérables pour le refroidissement. Des solutions de remplacement sont certes possibles : construction de tours de réfrigération, installation en bord de mer. En outre, E.d.F. gère de nombreux barrages.

On se rend assez vite compte que le système des Agences de bassin est peu fait pour des agents de la taille d'E.d.F., celles-ci ne pouvant jouer vis-à-vis d'eux leur rôle habituel :

rôle de conseil : ce sont plutôt les Agences qui doivent demander conseil à E.d.F., qui a une grosse expérience dans la construction des barrages hydro-électriques ;

E.d.F. tient entre ses mains les renseignements d'ordre technique et les instruments de calcul les plus perfectionnés qui lui permettent de prendre ses décisions sans avoir à intégrer le "signal" supplémentaire que constitue le taux de redevance.

spécificité des problèmes :

Doit-on ou non taxer l'échauffement de l'eau (pollution thermique) ? Une circulaire mentionne à titre indicatif qu'aucun effluent ne doit dépasser la température de 30°C. E.d.F. s'est fixé de ne pas réchauffer les eaux de plus de 8° C, non sans faire remarquer que l'édiction d'une norme plus sévère multiplierait d'autant le volume nécessaire au refroidissement.

Après de longues négociations, la résolution intervenue précise que les Agences n'appliqueront de taxe qu'au moment où elles auront prouvé et mesuré l'équivalence entre l'élévation de température et les pollutions précédemment taxées . On voit donc qu'à l'Agence revient le rôle de taxer intelligemment E.d.F. , je veux dire en fonction des dommages effectivement causés. L'Agence modulerait en fonction des conditions de chaque tronçon de rivière sa pression financière, ce qui, à notre sens, est un progrès par rapport à une redevance uniforme.

difficulté d'intervention

Il est difficile à une Agence de demander une intervention dans le régime des barrages E.d.F. Certes l'Agence peut taxer les lâchures inopportunes mais on voit à quelle complexité de la procédure on aboutit s'il faut gérer un barrage à la fois en fonction de la demande de courant et de la quantité d'eau souhaitée dans la rivière. On touche là les limites des mécanismes d'optimisation .

Place d'E.d.F. au sein des Comités de Bassin

Comme E.d.F. est un agent disproportionné aux autres et qui a souvent un rôle pilote dans les réalisations, la tentation est grande pour lui demander une participation plus importante, et d'appliquer le slogan "E.d.F. payera" : de telles maladresses, même si elles ne sont commises qu'une fois, laissent de très mauvais souvenirs.

./..

On peut arriver à la solution simplificatrice suivante, utilisée avec l'Agence LOIRE-BRETAGNE : E.d.F. estime à 30 % sa participation à la consommation et à la détérioration de l'eau dans le Bassin ; E.d.F. payera donc 3 F chaque fois que l'ensemble des autres usagers payera 7 F . C'est sûrement efficace au point de vue réalisation ; cela nous semble un peu sommaire par rapport aux possibilités du système.

d.- QUELQUES IDEES SUR LA PHYSIONOMIE DES DIVERSES AGENCES

Nous avons eu des contacts à différents niveaux dans 5 Agences et lu les bulletins trimestriels qu'elles éditent. Nous avons pu constater les différences sensibles qui se font jour entre des organismes qui ne sont pas confrontés avec la même intensité aux mêmes données physiques.

Nous notons ici quelques faits ou impressions sans nous cacher que chaque Agence pourrait faire l'objet d'une monographie.

ARTOIS-PICARDIE et RHIN-MEUSE ont un territoire relativement réduit et fortement industrialisé. Elles étudient donc en détail beaucoup de dossiers industriels et sont amenées à proposer des solutions pilotes , qui va parfois dans le sens d'un renforcement ou d'une extension de l'action de l'Agence. Il est plus commode de contrôler ses réalisations dans le Nord et le Pas-de-Calais que sur l'étendue de Rhône-Méditerranée-Corse.

RHIN-MEUSE a joué un rôle pilote dans la taxation de la salinité, étant confrontée au problème du sel des Potasses d'Alsace. En ARTOIS-PICARDIE, toute une politique d'ensemble a dû être promue pour mettre une limite à la surexploitation du réservoir de la craie.

L'Agence SEINE-NORMANDIE, plus proche des pouvoirs centraux, supporte le poids de la Région Parisienne et la complexité administrative de tout ce qui s'y rattache. LOIRE-BRETAGNE a la charge des très grands barrages de régularisation (Naussac et Villerest) financés à 70 % par les pouvoirs publics, et d'une multitude de petites et moyennes stations d'épuration.

Un effort de rationalisation et de formalisation est poursuivi dans RHONE-MEDITERRANEE-CORSE ,qui fait face à tous les problèmes à la fois. La mise en place d'ADOUR-GARONNE s'est faite avec un retard qui semble maintenant bien rattrapé.

Remarquons encore que la diversité à l'intérieur d'un même bassin est grande, ce qui fait en autres conséquences que cette unité peut se heurter aux autres divisions administratives qu'elle recoupe, Département ou Région.

Mais, malgré des différences importantes dans le niveau des redevances, toutes les Agences disposent de crédits de fonctionnement importants qui leur permettent d'acquérir un capital d'informations techniques et d'entretenir des équipes de di-

./..

rigeants et d'exécutants qui leur assure une présence sur le terrain et un indéniable prestige aux yeux des Préfets et des usagers. On est loin, bien sûr, de la condition habituelle de l'Administration, qui doit faire beaucoup avec un budget minimum.

3.- LA COEXISTENCE ENTRE LES AGENCES DE BASSIN ET L'ADMINISTRATION

Le système des Agences de Bassin nous met devant une situation administrative originale, à savoir d'une part que les pouvoirs de police restent l'apanage exclusif de l'Administration, qui a donc la possibilité théorique de mettre fin à tous les abus, d'autre part qu'un organisme est mis sur pied, non à la demande spontanée des usagers mais par les Pouvoirs Publics, et dont le rôle est de les aider à être un peu moins en tort avec la réglementation.

Ainsi en ce qui concerne les pollutions d'origine industrielle, le Service des Mines est impliqué dans les problèmes que pose la coexistence entre les Agences de Bassin et l'Administration. Cette situation réciproque n'est pas sans évoluer rapidement au cours du temps. Historiquement, la création des Agences de Bassin a précédé le réveil de la fermeté dans l'application de la réglementation (#) ; elles ont bénéficié d'une image de marque qui a stimulé la partie opposée.

a.- *RAPPEL SUR LES COMPETENCES RECIPROQUES*

Le système des redevances, qui implique le retour à ceux qui ont versé des sommes collectées, empêche les Agences de pouvoir aider les établissements neufs. La règle est donc que l'industriel supporte la totalité de l'investissement, appareil de production et dispositif d'épuration compris.

Toutefois, pour des questions liées à la bonne gestion des quantités d'eau disponibles, l'Agence doit avoir communication des projets d'implantation.

C'est donc dans le domaine des établissements anciens que la coopération s'avère nécessaire, pour leur permettre de rattraper le retard accumulé à l'époque où l'on était très négligeant vis-à-vis des questions d'Environnement. La disparition naturelle ou les transformations profondes à court terme d'un certain nombre d'entre eux rendent d'ailleurs inutile d'engager des crédits pour leur équipement.

Institutionalisation de la concertation

La Direction de la Prévention des Pollutions et Nuisances exerce sa tutelle conjointement avec le Ministère des Finances sur les Agences Financières de Bassin ; nous avons vu comment elle pouvait s'assurer le concours du Service des Mines.

./..

(#) qui s'est renforcée, nous l'avons vu, lorsqu'on a confié au Service des Mines l'Inspection des Etablissements Classés.

Au niveau national, une Mission Interministérielle de l'Eau réalise la coordination entre hauts responsables. On a voulu faire de même au niveau de chaque bassin en instituant une Mission Déléguée de Bassin, composée de représentants des diverses Administrations et dont le secrétaire est le Directeur de l'Agence Financière.

Son rôle est d'assurer la liaison indispensable entre les diverses autorités, tout spécialement en ce qui concerne les projets à long terme. Elle s'intéresse également à la répartition des crédits du F.I.A.N.E.

Les Comités Techniques régionaux de l'Eau ont un rôle voisin de celui des Missions Déléguées. Placés sous l'autorité du Préfet, ils sont le point de jonction entre les aides accordées par l'Agence et les crédits de l'Etat. Ils ont été critiqués à cause du retard qu'ils occasionnent lors de la prise de certaines décisions.

Dans la pratique, comme l'on peut s'en douter, l'Agence et les diverses Administrations sont - sauf volonté délibérée de leur part - systématiquement associées autour du Préfet dans toutes les actions qui concernent l'eau, ceci dans les trois phases qu'on peut distinguer maintenant :

b.- ACTIONS DE RECHERCHE ET D'ORIENTATION

Connaissance du milieu naturel :

L'Agence est systématiquement informée des recherches effectuées sur la ressource en eau. Comme elle dispose de moyens financiers à consacrer aux études, elle joue un rôle important dans la connaissance hydrologique du bassin : relevés d'étiage, exploitation de réseaux piézométriques sur les nappes, gestion sur ordinateur des eaux souterraines grâce à un modèle de simulation numérique. On les rassemble en général sous l'appellation d'études d'inventaire et de base, servant de référence à toutes les décisions, par opposition aux études menées en vue d'un programme précis d'aménagement, qui font le tri des solutions potentielles.

Connaissance des agents économiques:

Les plaintes qui parviennent à la Préfecture, les recherches systématiques que pourra faire un jour l'Inspection des Etablissements Classés, la tenue à jour de fichiers telle que l'expérimentent certains Arrondissements contribuent à la connaissance des pollueurs.

De son côté, l'Agence tient un fichier des redevables à partir duquel on peut faire l'inventaire des besoins en eau.

Orientations à long terme :

Ces études se traduisent par l'accord, en concertation avec d'autres instances de l'Etat, sur certains principes et sur certains objectifs , ceci à plusieurs niveaux:

./..

- La Commission de l'Eau du VIème Plan a fixé des options (elle décide, notamment, qu'il n'y aurait pas de réseau de distribution séparé pour l'eau potable et l'eau ordinaire, ni de distribution d'eau en bouteilles) ;

- La DATAR anticipe, dans ses "Livres Blancs", la physionomie du pays en matière d'urbanisme et de développement régional.

Ainsi apparaissent de grandes orientation : les nappes souterraines seront réservées à l'alimentation en eau potable ; les périmètres de captage des eaux souterraines seront protégés; certaines régions, encore peu urbanisées, feront l'objet d'une attention spéciale, liée à leur vocation de zone de loisir ; une politique de réservation foncière sera promue.

On peut trouver l'écho de ces travaux dans les Livres Blancs de Bassin, établis à la suite du dépouillement d'un questionnaire imprimé qui a été rempli au cours de réunions qui se sont tenues dans tous les Départements. Les grands objectifs pour la période 1970-2000 y sont exposés : les Agences ont voulu être un échelon de synthèse entre la politique nationale et les désirs locaux. Abondamment diffusés, les Livres Blancs ainsi que les nombreuses publications des Agences (revues, rapports) servent de support à la réflexion des organes de concertation.

c.- *ACTIONS PONCTUELLES*

Qu'est-ce qui décide un industriel à s'équiper ? Indépendamment de considérations personnelles, c'est soit le poids des redevances actuelles ou à venir comparé à l'investissement qui sera à sa charge - nous avons vu les limites de cette "incitation" -, soit la pression de l'Inspection des Etablissements Classés , et les menaces que fait peser sur lui le fait de ne pas être en règle.

Lorsque l'Inspecteur des Etablissements Classés se saisit d'un dossier, en effet, il part de plein droit visiter l'usine concernée et il amorce le dialogue avec l'industriel. Parfois des mesures de caractère très immédiat et peu coûteuses permettent d'améliorer nettement la situation. Si cela ne suffit pas, en général l'industriel se décide à faire appel à l'Agence; une procédure de concertation se développe au terme de laquelle la liste des travaux nécessaires et celle des travaux partiellement financés sont arrêtées.

Pendant la durée des études et leur réalisation, l'Administration peut relâcher sa pression, sauf s'il y a mauvaise volonté systématique à réaliser l'équipement. L'Agence sert en quelque sorte à aider à franchir une marche, à rendre moins douloureuse l'opération financière.

La concertation est-elle toujours aussi harmonieuse que nous l'avons décrite ? Nous n'en sommes pas sûrs . Des difficultés peuvent s'élever :

- La coexistence d'une Administration et des Agences de bassin est peu logique en soi ; pourquoi deux directions, deux sources de compétence ?

./..

- Les deux parties peuvent avoir tout naturellement des visées différentes. Nous avons vu que leurs logiques internes propres n'étaient pas les mêmes, et il est normal qu'il puisse y avoir des points de désaccord dans la mesure où, nous l'avons souligné dans la première partie, les objectifs à atteindre ne sont pas évidents et qu'on ne peut les déterminer de façon qui ne prête pas à discussion, par une méthode d'analyse coûts-avantages, par exemple ;

- Il est toujours regrettable de songer qu'une réglementation a été faite et n'est point respectée et qu'au contraire on aide les gens pour qu'ils se mettent en règle. On peut alors se demander si l'aide financière systématique ne porte pas atteinte à la crédibilité de l'Administration, qui se trouve gênée pour faire appliquer autoritairement et sans subvention les décisions les plus nécessaires.

Disons un mot maintenant d'une action d'un type particulier, où Administration et Agence de Bassin jouent un rôle : les opérations "Rivières propres" ou "Littoral propre".

Opération "Rivière propre : la Liepvrette"

Ces opérations se réalisent à l'initiative du Ministère de l'Environnement et ont pour but de sensibiliser l'opinion en rendant propres un certain nombre de rivières françaises. Il fallait, en l'occurrence, réaliser une station recevant des effluents urbains et industriels à Sainte-Marie-aux-Mines et le réseau d'assainissement correspondant.

Des aides à un taux exceptionnel ont été consenties grâce à une subvention du F.I.A.N.E, à l'apport de l'Agence de Bassin qui a consenti de plus une aide aux frais de fonctionnement de la station d'épuration. Cette réalisation devrait avoir une vertu d'entrainement et prouver à tous qu'il est techniquement possible d'avoir des effluents propres.

Remarque :

De nombreuses critiques s'élèvent contre certaines de ces réalisations, qu'il s'agisse de la Lys, de la Drouette ou de rivières bretonnes. On leur reproche leur caractère hâtif et un certain manque d'efficacité.

Signalons au passage la décision de l'Assemblée Régionale de Franche Comté, qui a dégagé d'elle-même des crédits pour l'assainissement du Doubs.

d.- OPERATIONS A LONG TERME

En matière de remise en règle des établissements existants, la notion d'échéancier de rattrapage joue un rôle important.

Plutôt que de les étudier de façon théorique, nous pensons qu'il est préférable de voir ce qu'ont fait dans ce domaine les Agences de Bassin avec les "Programmes d'Intervention" et l'Administration par sa politique de "contrats de branche".

./..

d.1.- LES PROGRAMMES D'INTERVENTION

Dans le prolongement des Livres Blancs de Bassin, dont le mérite est de situer le problème de l'eau par rapport aux effets d'une croissance économique supposée soutenue pendant une longue période, les Programmes d'Intervention précisent à court terme les réalisations souhaitables et leur coût prévisionnel.

Ces programmes sont élaborés en concertation avec les responsables des Régions et des Départements. C'est ainsi que le 3ème Programme d'Intervention de Seine-Normandie (1976-1980) a commencé à être discuté à la fin de 1973.

Ils sont bien sûr soumis aux instances consultatives de l'Agence. Ils couvrent en général une période de 5 ans.

Aperçu sur le contenu des Programmes d'Intervention

Ils nous paraissent révélateurs de la façon dont les Agences conduisent leur action.

- La connaissance de l'évolution de la population, de l'urbanisation, des perspectives économiques permet de dresser une estimation des besoins en eau et de la pollution déversée.

- Dès lors l'Agence peut mettre en parallèle une liste d'ouvrages à réaliser en priorité : opérations de grande envergure comme barrages ou transferts d'eau, stations d'épuration des grandes villes, aménagements destinés à lutter contre les inondations.

- Elle peut donc évaluer le coût global du programme sur la période considérée et dresser un état prévisionnel des dépenses et recettes, avec leur ventilation sur les différentes zones du Bassin.

Problèmes méthodologiques soulevés par les Programmes d'Intervention

La mise en œuvre d'une planification de l'action des Agences nous entraîne fort loin des hypothèses de la théorie classique en matière d'incitation financière. Nous sommes amenés à distinguer :

- Une partie importante de l'action de l'Agence prenant appui sur les décisions en matière d'Aménagement du Territoire. C'est celle qui se prête le mieux à la planification : gestion de la ressource, équipement des Collectivités Locales.

Cette planification est indispensable : certains ouvrages, indépendamment de leur coût, posent des problèmes en liaison avec l'ensemble de l'économie à venir, ou qui doivent être étudiés longtemps à l'avance (achat de terrains, délais de réalisation). Toutefois, l'on peut se demander si c'est pour réaliser un travail qui s'apparente à celui d'une direction du Ministère de l'Equipement qu'ont été mises en place des structures originales de concertation et de financement dont la justification théorique initiale faisait seulement référence aux mécanismes de la décision individuelle.

./..

- D'autres domaines (notamment celui du secteur industriel) qui se prêtent mal à la programmation : il est difficile de prévoir le comportement des chefs d'entreprise (voir l'expérience d'ADOUR-GARONNE).

En admettant que le Comité de Bassin accepte de voter les redevances nécessaires, il y a nécessairement un décalage entre l'année où celles-ci sont perçues et celle où elles sont utilisées.

L'Agence risque donc perpétuellement,

. soit de souffrir d'un excès de trésorerie ;

. soit de ne pas pouvoir satisfaire à toutes les demandes et de devoir retarder son aide.

Dans le souci d'éviter des irrégularités, le taux d'aide est fixé pour la durée du Programme d'Intervention. Les accords que les Agences s'efforcent de promouvoir avec les branches industrielles sont marqués d'une préoccupation similaire de réduire les incertitudes engendrées par leur mécanisme jouant à l'état pur.

d.2.- LES CONTRATS DE BRANCHE

Remarque préliminaire : leur principe n'est pas propre au domaine de l'eau et ils pourraient être envisagés en l'absence d'organismes du type des Agences de Bassin.

Aperçu sur la méthode de travail de l'Administration

L'Administration est en contact direct avec de nombreux industriels.

Une méthode employée est la suivante : elle consiste à mettre en présence les constructeurs d'appareils anti-pollution et les industries polluantes, qu'il s'agisse des représentants des Chambres Syndicales, d'industriels désireux de s'équiper ou l'ayant déjà fait.

Au cours des débats contradictoires, les solutions techniques et leurs prix de revient se dégagent. Il importe que le problème soit suffisamment mûr (que par exemple les appareils qu'on va mettre en service fonctionnent effectivement quelque part) pour que la discussion puisse aboutir à un échéancier de réalisations. En effet, rien ne serait plus dangereux parce qu'incontrôlable de s'engager sur des promesses soumises aux aléas techniques en cours de mise en œuvre.

Mais s'il s'agit de techniques très classiques (de bacs de décantation par exemple) l'Administration peut s'engager et la branche concernée peut signer un contrat, dit "Contrat de branche", de sa dénomination exacte : "Convention générale de réduction de la pollution", passée entre le Ministre et la Confédération de l'industrie concernée. Cette convention devra être ensuite signée établissement par établissement.

./..

Contenu des contrats de branche . Ils prévoient :

- les techniques types à employer ; on comprend donc que ce mode d'intervention est surtout efficace pour les industries ayant une certaine homogénéité dans leurs conditions d'exploitation. C'est le cas des secteurs "lourds", mais pas de tous : la chimie par exemple pose le problème de son extrême diversité de procédés de fabrication ;

- un calendrier détaillé , en 5 ans par exemple, pour équiper les établissements anciens . Chaque année est fait le point des réalisations ;

- des dispositions strictes pour les établissements futurs ;

- une aide financière qui s'ajoute dans le cas de l'eau à celle de l'Agence. On a convenu de ne pas aider, au total, de plus de 80 % une industrie ;

- des sanctions en cas de non respect de la convention. Les établissements non signataires verront suspendre "l'aide au payement de la redevance" (écrêtement). *

C'est ainsi qu'ont déjà été signées des conventions avec les industries de la pâte à papier (12/07/1972) et des sucreries de betteraves (29/08/1973). Une convention avec les distilleries et une autre avec les cimentiers (pollution de l'air) ont fait l'objet d'études.

Remarques sur les contrats de branche. Extensions possibles.

Les moyens d'information et l'action par branche sont également à la portée des Agences de Bassin qui ont essayé l'équivalent - sans avoir le caractère juridique cette fois-ci - des contrats de branche nationaux : les conditions sont propices lorsqu'une industrie est essentiellement concentrée sur le territoire de l'une d'entre elles. Ainsi l'Agence ARTOIS-PICARDIE s'intéresse-t-elle à un programme qui devrait résoudre les problèmes de pollution de l'industrie lainière.

A côté d'une division géographique nous voyons se profiler des divisions par branche ou par groupe industriel. Nous avons évoqué ce que peut être une approche par produit . Aucune de ces nomenclatures ne doit être négligée, chacune étant plus ou moins pertinente pour le problème considéré.

Dans l'esprit des conventions de branche d'autres formules sont proposées :

- les programmes de branche : échéancier de rattrapage, non contractuel, qui prévoit qu'une branche industrielle s'équipe en matériel anti-pollution et aménage ses procédés de fabrication de façon à ce que, par le jeu de la rénovation des équipements et des méthodes et le ré-aménagement progressif des installations, elle respecte la réglementation au bout d'un temps donné ;

- les contrats de branche : programme de branche assorti de facilités financières et liant l'industriel à l'Etat ; rendu nécessaire soit par la marge insuffisante des entreprises, soit par leur situation internationale ;

./..

(*) Jusqu'à présent, les seuls contrats de branche signés l'ont été avec des industries bénéficiant de l'écrêtement. Le Ministère des Finances n'a donc pas eu à rajouter de subvention.

- les programmes d'entreprise : au lieu de proposer un programme à une branche, l'Etat peut le proposer à un groupe possédant de multiples usines et qui répartit son effort financier entre ses diverses activités. Les économies que peut réaliser l'économie nationale grâce au savoir faire en matière de gestion de ces entreprises ne peuvent pas être négligées .

Toutes ces formules appellent quelques remarques :

- elles s'appliquent d'autant mieux que le secteur concerné est plus concentré (2 grands sucriers, 3 cimentiers importants). Il n'échappe à personne que les Agences de Bassin sont surtout conçues pour des entreprises moyennes, qui n'ont pas une dimension franchement nationale ;

- elles ne doivent pas supprimer une action locale et décentralisée. Telle usine qui commet des ravages sur l'Environnement dans un secteur sous-peuplé ne sera peut être pas prise en compte à l'échelon national, au vu du nombre (et souvent de la passivité) de personnes concernées, mais au niveau local on aura peut être le souci d'une réalisation exemplaire ;

- on leur reproche de rendre peu crédible une réglementation qui n'est pas assortie de conditions financières avantageuses. Il est inévitable que la multiplicité des formules conduise à des recoupements et à une moindre efficacité de chacune. Il est tentant pour les industriels de demander toujours plus alors que la logique du développement de la lutte pour l'Environnement voudrait qu'on les aide de moins en moins.

4.- ALTERNATIVES AU DISPOSITIF FRANÇAIS

D'autres articulations étaient possibles dans l'esprit de la loi de 1964. On a notamment songé à créer deux organismes séparés, l'un pour la collecte, l'autre pour la redistribution (par exemple un organisme de collecte unique et plusieurs organismes, éventuellement hiérarchisés, de redistribution). On aurait aussi pu confier les fonds recueillis à l'Administration ou faire, au contraire, des Agences un organisme ayant tous les pouvoirs en matière d'eau, y compris le pouvoir réglementaire : l'échelon décentralisé d'un ministère de l'eau (*) ,en quelque sorte.

Nous allons évoquer de façon plus approfondie deux types de problèmes :

a.- *LES AMENAGEMENTS POSSIBLES A LA POLITIQUE D'AIDE DES AGENCES DE BASSIN*

On peut considérer que pour que l'industriel ait intérêt à s'équiper, à taux de redevance donné, il faut lui fournir une subvention plus importante, voire un financement intégral simplement corrigé par un ticket modérateur.

./..

(*) Un tel ministère existe dans certains pays, par exemple en Union Soviétique.

On peut perfectionner le système en prévoyant des remises ou une prolongation du payement des redevances, pour éviter les disparités entre ceux qui s'équipent avant et après, donc payent pendant plus ou moins longtemps.

Un modèle de cette solution consisterait à considérer qu'en n années un ensemble i_1 , .., i_p d'industriels doit s'équiper. Ils payent pendant les n années les redevances sur leur pollution à l'année o , de sorte que le montant perçu couvre les dépenses d'équipement. Il suffit de prévoir alors un échéancier de travaux étalé sur les n années en commençant par les travaux les plus urgents .

Ceci peut être l'objet de plusieurs objections, notamment

- il faut garder des fonds disponibles pour l'industrie qui, par exemple parce que son directeur est remplacé, dépose une demande d'aide hautement rentable de façon non prévisible ;

- les retards dans l'échéancier, les pressions extérieures risquent d'impatienter celui qui se trouve à la fin de la liste. Les industriels risquent de vouloir tout, tout de suite ;

- les coûts prévisionnels des travaux sont souvent largement dépassés. On peut alors se demander s'il ne faudra pas financer ce dépassement. (Si l'on reçoit 30 pour un travail dont le coût prévu est 100, le coût réel 120, le rapport est de 90/70 ; si on reçoit 80, il est de 40/20) ;

- il faut faire une analyse rigoureuse de ce qui est spécifiquement lutte contre la pollution : opération parfois impossible. Il faut inciter l'industriel à trouver lui-même les économies possibles : rien de mieux que de l'en rendre financièrement responsable. Il faut contrôler les bilans ;

- il faut estimer des coûts à long terme donc avoir une idée suffisamment précise de l'évolution prévue de la technologie, des mutations économiques.

Remarquons que le financement à 80 % a déjà été pratiqué, mais selon d'autres modalités (Contrats de branche, Opérations rivière propre).

L'intérêt de ces méthodes est de permettre l'étalement dans le temps des dépenses envisagées et l'amélioration progressive de la rivière qui en découle.

On reproche au principe d'une réglementation, ou à l'édiction de normes, de s'appliquer uniformément et brutalement à partir de l'instant to à tous les établissements d'un type donné. Comment un Préfet imposerait-il des conditions plus sévères à une usine plutôt qu'à l'autre ? Ou encore, selon l'argumentation d'un grand avocat, comment PECHINEY déverserait-il des toxiques dans la rivière depuis 20 ans puisque c'est interdit ?

Nous avons vu que, dans le cadre de la réglementation, les Contrats de Branche ont voulu répondre à ce souci de progressivité. Nous pensons, personnellement, qu'un des manques de souplesse de l'Agence provient du fait qu'elle se doit d'aider au même taux tous les industriels, ce qui renvoie à l'Administration Centrale le soin de rajouter des subventions.

./..

b.- *EXEMPLES ETRANGERS*

Les Agences Françaises ont fait école aux Pays-Bas et en Finlande. Un des caractères du dispositif français tient au fait qu'en France elles travaillent de pair avec des Administrations qui ont compétence pleine et entière ; le recours aux tribunaux est considéré comme un moyen extrême, long et hasardeux .

Il n'en est pas de même partout ; l'équivalent du Parquet français peut jouer un rôle important, principalement en matière de défense des intérêts des usagers, devant des tribunaux de l'eau spécialisés, qui s'apparentent à la fois au tribunal Civil et au tribunal de Commerce.

Exemple de la Suède

Dans l'esprit de ses traditions administratives, la Suède a mis sur pied un système original.

Articulation : Ce système comprend deux types de rouages :

- une Agence de la Protection du Milieu Naturel, qui a au point de vue gestion les compétences d'un Ministère de l'Environnement plutôt renforcé. Elle a à sa tête un Conseil d'Administration qui comprend un journaliste, un syndicaliste, un représentant des collectivités locales, un juriste, un industriel ... Elle est représentée au niveau local;

- un organisme de 4 membres (également de professions différentes)à compétences à la fois technique et judiciaire, chargé d'instruire les dossiers des entreprises désirant s'installer et d'accorder les autorisations.

Une procédure allégée de déclaration est possible dans les cas peu importants.

Ajoutons qu'en Suède il n'y a pas de perception de taxes analogues aux redevances des Agences de Bassin françaises, mais un plan de rattrapage vigoureux pour les usines anciennes et faisant l'objet de subventions.

Intérêt de la formule

Ce n'est pas l'objet de ce dossier de se pencher sur le fonctionnement précis du dispositif suédois ni sur ses performances. Mais, même très sommairement entrevu, cet exemple nous semble ouvrir quelques perspectives intéressantes.

Emploi de la formule des Agences, je veux dire d'organismes para-administratifs comprenant un Conseil d'Administration et des services,dont la formule fait songer en France aux Etablissements Publics de l'Etat.

La composition du Conseil d'Administration doit assurer la représentation des différentes catégories de la population. Notons au passage le caractère audacieux du choix des Suédois en la matière.

./..

Dans ce schéma, le débat sur les principales options de la politique de l'Environnement s'instaure entre représentants des usagers. C'est donc vraisemblablement un débat peu technique et conditionné par les réactions du grand public.

Dans le dispositif prévu en France par la loi de 1917, au contraire, les décisions au niveau local sont prises sous l'autorité d'un Préfet réunissant autour de lui plusieurs fonctionnaires à compétences diverses. Il y a débat entre différentes optiques administratives sous le contrôle d'un représentant du pouvoir central, chacun ayant conscience de défendre l'Intérêt Général à sa manière.

Lorsque les services qui s'occupent de questions d'Environnement (de l'eau par exemple) ne dépendent pas de ministères différents et sont regroupés sous l'autorité de l'Agence , ils y gagnent nécessairement en homogénéité. En contrepartie, dans la mesure où ils sont spécifiquement des services de l'Environnement, d'autres arbitrages (avec des domaines étrangers à l'Agence) sont rendus plus difficiles.

Il est extrêmement délicat d'apprécier dans quelle mesure les problèmes sont mieux traités dans un cas que dans l'autre. La Suède mériterait une étude détaillée de ce point de vue. En France, on constate qu'on s'est efforcé de multiplier les structures de concertation à l'échelon de la Région et du Bassin , mais toujours de façon parallèle aux Administrations classiques .

- Fusion du pouvoir technique et judiciaire au sein d'un même organisme: en Suède en effet les autorisations d'ouverture d'un établissement ont la même valeur que les jugements d'un tribunal.

On peut ainsi songer à un organisme qui :

. instruit les dossiers ;
. détermine les normes applicables, après avoir entendu ceux qui risquent d'être touchés par la nouvelle activité ;
. contrôle leur application et éventuellement prononce des sanctions;
. reçoit les plaintes et leur donne suite s'il y a lieu.

Nous restons personnellement assez réservés devant cette confusion des pouvoirs, non sans être séduits par l'allègement administratif et le gain de temps qu'elle peut représenter.

Comme toujours lorsqu'il y a simplification, il faut qu'il y ait intégrité et crédibilité des instances dans l'opinion publique.

- Allègement considérable de l'échelon gouvernemental, qui fonctionne comme une juridiction d'appel devant laquelle ne remontent que les problèmes difficiles.

./..

Quelques mots de conclusion

Cette étude se situe au moment charnière où les Agences de Bassin sont entrées dans leur maturité et où l'Administration des Mines prend des responsabilités de plus en plus grandes en matière d'Environnement.

Il faut toujours se rappeler qu'il y a quinze ans une action globale en faveur de l'eau était urgente et qu'il était difficile, puisque les compétences étaient réparties entre diverses Administrations, de les déposséder pour créer un organisme unique, qui aurait été muni de pouvoirs et de crédits importants.

On a donc voulu innover, et créer une structure souple qui prenne en compte les promesses que nous donnait la théorie économique. Certains regretteront le manque de hardiesse qui a consisté à maintenir côte à côte des systèmes différents, et pensent que les effets synergiques sont toujours contrebalancés par les effets contradictoires.

N'avons nous pas, néanmoins, un exemple du pragmatisme administratif dont nous croyons qu'il est inscrit non seulement dans les faits, mais encore dans la logique intime des choses ?

°
° °

./..

pages 56 à 66 manquantes

b.2.2.- Nécessité de normes tenant compte des conditions d'utilisation.
Celles-ci varient en fonction :

- de la zone géographique concernée . Il est peut être inutile de limiter la quantité de monoxyde de carbone d'un véhicule ne servant qu'exceptionnellement en milieu urbain ;

- des habitudes sociologiques qui influent sur le taux d'utilisation des véhicules ;

- de la destination de ces véhicules. Un taxi qui roule constamment doit être plus étroitement surveillé qu'une automobile particulière .

Nous serions personnellement favorables à une solution du type suivant.

Les constructeurs pourraient fabriquer deux types de véhicules, l'un A non polluant, l'autre B, polluant. Des quotas seraient fixés concernant la part de A et de B à produire, et ils pourraient être vendus au même prix. On livrerait à l'habitant des villes un véhicule A, à celui des campagnes un véhicule B, sans qu'ils aient à connaître du fait que leur véhicule est polluant ou non. Ainsi serait évité le gaspillage dû à des normes trop sévères.

b.3.- LES MOYENS D'INCITATION FINANCIERE

Le Ministère des Transports accorde une aide de 50 % pour des "Actions thématiques Programmées".

Pour éviter l'opposition des constructeurs à un relèvement direct du prix de leurs véhicules et ne pas immédiatement désorganiser le marché, on a songé à appliquer à l'automobile une taxe en fonction de son atteinte à l'Environnement (émissions de gaz, bruit, encombrement). Nous estimons qu'il est difficile de mesurer l'importance de cette incitation dans la mesure où elle est perçue, non directement, mais par l'intermédiaire d'un impôt, toujours impopulaire.

Faut-il signaler en guise de conclusion que l'importance vitale pour le pays et la fragilité économique (due à la concurrence impitoyable) de l'industrie automobile rendent les décisions parfois fort délicates ? Rappelons, si c'est nécessaire, que les redevances des Agences de bassin sont écrêtées à x % (x compris entre 1 et 4) de la valeur ajoutée de l'entreprise.

°
° °

./..

V.- LES DECHETS SOLIDES

Nous entendons sous le terme de "déchets solides" les éléments qui ont été étudiés par le G.E.E.R.S. (Groupe d'Etude sur l'Elimination des Résidus Solides). Beaucoup de déchets, il est vrai, se présentent à l'état liquide ou pâteux : ils constituent, selon le cas, de 25 à 50 % du tonnage des déchets classés "déchets industriels" de certaines régions.

Nous en avons quelque peu parlé au chapitre III de ce rapport : les deux problèmes ne peuvent être séparés, car des unités de traitement accueillent plusieurs types de déchets, et inversement toutes les eaux peuvent être contaminées par des déchets fussent-ils solides.

1.- LE CIRCUIT DES DECHETS SOLIDES

Une décharge sauvage, hérissée de bouts de ferraille, et qui brûle en dégageant une fumée âcre : n'est-ce pas un des spectacles qui nous font le mieux mesurer l'importance des atteintes à l'Environnement ?

a.- PRODUCTION DES DECHETS

La distinction n'est pas toujours facile : certains établissements (commerces, hôpitaux) tiennent de l'un et de l'autre, par la nature ou par le volume de déchets produits. Si les ordures ménagères sont relativement bien connues et peuvent être manipulées sans trop de précaution (il ne faut pas par là négliger les risques d'accumulation des matières putrescibles) par contre hôpitaux et industries rejettent des déchets qui peuvent être source d'invasion microbienne ou qui sont des poisons.

Nous ne voulons pas décrire ici la production des déchets. Nous nous contentons de rappeler quelques constatations :

- augmentation en volume et en poids de l'ensemble des déchets : ce que l'opinion publique dénonce sous le terme de "gaspillage" se traduit par une augmentation de la quantité de résidus ;

- variété et toxicité croissante des déchets. Les matières plastiques, les huiles usées, le caoutchouc prennent une place de plus en plus importante à côté des matières végétales et putrescibles ;

./..

- envahissement progressif des sols par les décharges sauvages, au moment où l'on attache de plus en plus de prix aux espaces verts.

Un recensement général des déchets est souhaitable et des crédits ont déjà été engagés pour le mener à bien.

b.- ELIMINATION

Elle se fait en plusieurs étapes, lesquelles nous intéressent par les temps et les coûts de stockage, de manipulation, les possibilités de tri, voire le "conditionnement" des résidus :

- dans l'habitation, les moyens mis à la disposition de l'occupant par le promoteur se traduisent par un plus ou moins grand confort mais, heureusement, il n'y a plus guère de problèmes d'hygiène. Il conviendrait, pour des facilités de collecte en ville, que les poubelles soient aussi uniformes que possible et bien dimensionnées : c'est souvent sur le trottoir qu'on voit des détritus venant de récipients surchargés.

La question se pose de savoir si l'on peut demander que certains résidus (verre, papier) soient livrés à part à la collecte. Cela faciliterait grandement leur réutilisation, mais pourrait être interprété comme une baisse de la qualité du service.

- dans l'usine, il faut qu'un Ingénieur soit responsable du stockage ou de l'élimination des résidus : ce sera, par exemple, un membre du service général.

La manipulation entraînera certainement des coûts supérieurs à l'entassement sans précaution sur un terrain vague, mais il est possible d'imposer l'achat de quelques appareils de charroi : cette action aurait même, du point de vue psychologique, un impact certain.

Peut-on traiter ensemble les ordures ménagères et certains déchets industriels ? Quoiqu'infiniment plus commode, un centre qui traite tous ou une grande partie des déchets est peut-être moins rentable et pose plus de problèmes techniques qu'un centre assisté d'usines spécialisées. Si donc on se place dans l'optique d'une politique de gestion d'ensemble des déchets de toute une région économique, il faudra apprécié :

. la capacité de chacun à faire un certain tri de ses déchets ;

. l'utilité éventuelle d'un tri électromagnétique, ou mécanique, des déchets collectés.

- Collecte des déchets

En plus de la collecte des ordures ménagères, qui va bientôt être de règle même en zone rurale, il conviendrait d'aider les ménages à se débarrasser de certains objets encombrants (machines à laver, frigos ...).

./..

Les industriels devraient assumer le ramassage et le transport de leurs déchets. Trop souvent ils se déchargent de cette besogne sur des entrepreneurs spécialisés qui rejettent les résidus dans les rivières ou les terrains vagues, délivrant ainsi l'entreprise de la responsabilité civile en cas de poursuites. Ce genre de solution est à proscrire, c'est ce que l'on s'attache à faire en repensant le problème de la propriété des déchets et de son transfert.

- Elimination des ordures ménagères. On dispose actuellement de plusieurs techniques dont les plus courantes sont :

. la décharge contrôlée : elle pose des problèmes de réservation foncière et de participation financière des communes, trop habituées aux facilités de la décharge sauvage ;

. le compostage, qui demande que soit mieux organisé le marché du compost ;

. l'incinération des ordures, éventuellement accompagnée de récupération d'énergie.

- Traitement des déchets industriels. Nous ne pouvons pas entrer dans le détail de cette question. Nous remarquerons simplement que, faute d'y avoir consacré suffisamment d'attention, l'on est encore démuni devant certains problèmes, par exemple ceux posés par le caoutchouc.

Nous pensons que vu la diversité des procédés de fabrication des usines et donc de leurs déchets, des conditions locales (usines en présence, distances de transport , agents concernés) on se trouve en face de très beaux problèmes qui nécessitent la présence d'Ingénieurs qui conseillent, encouragent les initiatives, mettent en relation les parties qui pourraient avoir des intérêts communs.

c.- *POSSIBILITES DE RECYCLAGE*

Ces perspectives prennent toute leur ampleur quand on considère, non plus l'élimination qui conduit à des boues ou des stériles, mais qu'on évoque la récupération

. d'énergie ;

. d'éléments pouvant servir à nouveau de matières premières : métaux, papier, verre, gypse chimique .

c.1.- *L'ECONOMIE ACTUELLE DE LA RECUPERATION*

Elle est dominée par l'incertitude sur les cours des produits et la structure traditionnelle de la profession de récupérateur.

./..

La hausse du cours des matières premières peut permettre l'instauration d'un marché et des progrès dans la gestion et la technicité des entreprises de récupération, et notamment un début de connaissance comptable.

Comme l'on peut s'en douter, les moyens qui permettent d'ordinaire de suivre une économie (répertoire des produits, analyse de l'offre et de la demande, repérage des prix) n'existent dans ce domaine qu'à l'état embryonnaire : leur mise en place est indispensable à une rénovation en profondeur de la récupération.

a.2.- IMBRICATION AVEC LE PROBLEME DES RESIDUS

Les nécessités du traitement des déchets présentent une certaine rigidité à cause des contraintes d'environnement. Nous souscrivons à titre personnel à la thèse (*) selon laquelle la récupération doit faire l'objet d'une approche politique et non pas d'une étude faite uniquement en termes d'économie de marché. En effet, les aléas de la conjoncture sont trop grands pour qu'on puisse mener à bien une intégration des différents aspects sans prendre résolument des options à long terme en matière de recyclage.

2.- LES MOYENS MIS EN OEUVRE POUR LA SAUVEGARDE DE L'ENVIRONNEMENT

Ils comprennent actuellement une réglementation et des aides aux collectivités locales.

a.- LA MULTIPLICITE DES TEXTES

Nul ne doute que la réglementation en matière de déchets sera toujours nécessaire : on ne fait pas facilement disparaître des siècles de mauvaises habitudes et il est particulièrement difficile de contrôler les rejets sauvages tant que les décharges incontrôlées sont disséminées sur tout le territoire.

a.1.- OU TROUVE-T-ON CETTE REGLEMENTATION ? Elle est répartie en un grand nombre de textes, soit :

- les divers codes (civil, pénal, rural et forestier ; code du Domaine Public Fluvial, code municipal, code de la route) ;

- le code de la Santé Publique et les Règlements Sanitaires Départementaux;

./..

(*) cf. Dossier long de M. BERMAN.

- la loi sur les Etablissements Classés. Sont notamment classés les dépôts d'ordures ménagères et les usines de traitement par incinération ;

- des circulaires en provenance des Ministères de l'Equipement, de l'Intérieur...

- bien d'autres textes, par exemple les règlements d'urbanisme.

a.2.- PRINCIPES POSES. Nous en retiendrons trois :

- Le régime de propriété juridique des déchets, qui fait qu'ils appartiennent successivement à l'utilisateur (ou producteur), à l'organe chargé de la collecte, à l'usine qui les traite... Une modification de ce régime est sans doute souhaitable : elle affirmerait de façon plus marquée la responsabilité de celui dont l'activité est cause de déchets. Jusqu'ici en effet, est principalement applicable l'article 1384 du Code Civil qui prévoit la responsabilité "du fait des choses que l'on a sous sa garde".

- La collecte des ordures ménagères incombe essentiellement aux communes, le Préfet exerçant son pouvoir de tutelle. Lorsque cette collecte est organisée, des circulaires, dont la plus complète et la plus récente est la circulaire interministérielle du 22 Février 1973, donnent des prescriptions techniques sur la manière d'organiser les différents stades du cycle des déchets : ramassage, décharges, règles en matière d'exploitation des installations de traitement... Mais l'obligation de procéder à cette collecte n'est pas encore inscrite dans les textes.

- Pour les déchets industriels il suffit d'avoir recours à la législation des Etablissements Classés.

b.- LES PROBLEMES DE FINANCEMENT

Rien n'a été prévu en matière de déchets industriels. Les communes reçoivent une aide de l'Etat et prélèvent une taxe d'enlèvement des ordures ménagères (à laquelle échappent d'ailleurs certains établissements tels les locaux abritant des services publics) ; les services d'élimination des déchets sont soit en régie, soit l'objet d'un marché avec une entreprise privée. Les déchets de la région parisienne, par exemple sont pris en charge par la T.I.R.U. (Société de Traitement Industriel des Résidus Urbains).

Comme pour la construction de stations d'épuration, nous nous trouvons en présence de problèmes dûs à la faiblesse des finances locales, à la lenteur et au morcellement des subventions, aux difficultés d'un regroupement communal.

./..

Rôle des Agences de bassin

Les Agences de bassin n'ont pas compétence pour les déchets solides. Par contre elles peuvent apporter

- des subventions pour l'inventaire des déchets ;

- une aide à l'investissement pour un centre de traitement qui accepte les déchets liquides ou pâteux : chromes, cyanures, fonds de bacs d'électrolyse.

3.- DIRECTIONS DANS LESQUELLES POURRAIT S'ENGAGER UNE POLITIQUE DE GESTION DES DECHETS SOLIDES

Elles nous semblent au nombre de trois :

a.- PROMULGATION D'UNE LOI CADRE

Elle vient de la nécessité, maintes fois signalée, de remédier à l'éparpillement des réglementations et de sensibiliser l'opinion à ses devoirs en matière de déchets. Une campagne d'information et l'application de sanctions exemplaires paraîtraient sans doute bienvenues.

Un projet de loi est actuellement à l'étude ; il pourrait être déposé sur le bureau des Assemblées en Automne 1974.

b.- LE MARCHE DES BIENS DE CONSOMMATION

Jusqu'à présent, les producteurs ont été soucieux de la bonne présentation et de la qualité de leurs produits, et non des inconvénients liés à leur élimination après usage. Il convient donc soit d'appliquer une taxe, soit d'interdire ou de restreindre la production lorsqu'on est en présence de produits tels que la bouteille en plastique, qu'on jette , et à laquelle on peut substituer des récipients de verre, qui servent plusieurs fois.

La réglementation (assortie éventuellement de conditions financières) peut permettre le contrôle de certains circuits. Par exemple, en ajoutant à la carte grise des automobiles un volet correspondant à un versement au moment de l'achat de la voiture et remboursable sur présentation d'un certificat de destruction, on pourrait mettre un frein à l'abandon sauvage des véhicules.

Enfin l'intervention sur les processus de fabrication peut permettre la réduction massive des déchets industriels.

./..

c.- *ESSAI D'ARTICULATION D'ENSEMBLE*

Nous avons vu que les différents aspects du problème (ordures ménagères, déchets industriels) étaient susceptibles de s'imbriquer. Aussi peut-on songer à des dispositifs d'approche globale. Ils soulèvent de nombreux problèmes, notamment :

c.1.-*DEFINITION D'UN CADRE GEOGRAPHIQUE*

Les plans d'occupation des sols prévoient l'emplacement des futures décharges. Mais il convient, dans une approche globale, d'aller au-delà des limites de la commune ou du groupement de communes : en particulier le problème des déchets industriels doit être envisagé dans un cadre économique beaucoup plus vaste.

Certes en matière de déchets les coûts de transports sont toujours importants mais la tendance actuelle est à l'augmentation des distances. C'est pourquoi certains pensent qu'il faut s'orienter vers une organisation au niveau de la Région.

c.2.-*MISSIONS DE POLICE ET MISSIONS DE CONSEIL*

Nous avons vu que les deux étaient nécessaires. C'est pourquoi le cadre de la Région (ou du Département) peut sembler adapté.

L'organisation doit relever d'une autorité unique (Préfet) qui doit contresigner tous les projets d'aménagement. Les usagers (ménages ou industriels) sont naturellement représentés par leurs élus (Conseil Général ou Assemblée Régionale). Y a-t-il lieu de créer des organismes spéciaux comme les Comités de Bassin ? Nous ne le pensons pas dans la mesure où les élus locaux sont déjà sensibilisés aux problèmes des déchets.

Par contre, il nous semble nécessaire d'installer auprès de chaque autorité précédemment définie une cellule d'étude et de contrôle.

- Cellule d'étude

Les services de l'Equipement travaillent à l'établissement de "schémas départementaux de collecte et de traitement des ordures ménagères". Le rôle d'une cellule d'étude serait de proposer un plan à long terme de gestion des déchets, de suivre les marchés, les opportunités, et de conseiller communes et industriels qui voudraient s'équiper. Ce pourrait être dans un premier temps, pour relancer l'action, un groupement de membres de plusieurs Administrations, puis, pour l'exécution ultérieure, un Ingénieur assisté de techniciens et de spécialistes.

./..

- Cellule de contrôle

Elles pourraient prendre une double forme :

. actions de police, assurées par exemple par la Gendarmerie ;

. surveillance technique des usines d'incinération et des décharges.

c.3.- NECESSITE D'UNE ANIMATION A L'ECHELON CENTRAL

Comme la somme de connaissances à acquérir est importante il serait bon que soit mis sur pied un laboratoire central chargé par exemple de l'inventaire des produits, ou qui tienne lieu de correspondant des expériences originales développées dans une région donnée.

c.4.- FINANCEMENT

Les agents susceptibles d'intervenir dans le circuit financier concourant à l'élimination des déchets sont multiples. Il y a :

- les communes, au prorata du nombre de leurs habitants corrigé par la présence ou non de "ménages collectifs" ou de commerces. Il n'est peut être pas judicieux de laisser supporter aux communes tout ou une proportion uniforme des frais de transport, surtout si l'on ne veut pas créer des centres de traitement trop nombreux et de faibles dimensions : les communes rurales seraient très défavorisées.

Quelle règle adopter pour l'indemnisation des communes sur le terrain desquelles sont installées les décharges ? Convient-il que ces terrains soient des biens départementaux ou régionaux ?

- les industriels qui vendent des produits difficiles à éliminer. On a ainsi proposé une "taxe au col" par bouteille de verre perdu ;

- les industriels dont les procédés de fabrication donnent lieu à des déchets. Nous pensons personnellement qu'il faut qu'ils supportent entièrement le coût de l'élimination de ceux-ci dans des conditions satisfaisantes pour l'Environnement ;

- les entreprises d'incinération, entre lesquelles il faut veiller à la libre concurrence. On a déjà été amené à contrôler leurs barèmes de prix. Nous pensons que l'Etat devra soit leur verser une subvention pour compléter les sommes versées par les communes, soit aider directement ces dernières.

./..

Il est possible qu'un recours à des crédits d'Etat ou à des emprunts soit nécessaire pour permettre à un maître d'œuvre (Chambre de Commerce, Groupement Syndical de communes) de suppléer à l'initiative privée pour créer des centres de traitement des déchets.

On pourrait voir ainsi se mettre sur pied un budget des opérations de traitement augmenté d'un budget prévisionnel pour les années à venir. Ne nous y trompons pas : vu l'augmentation des quantités et l'évolution des technologies, le problème des déchets restera actuel de nombreuses années.

o
o o

./..

VI - LES PROBLEMES DU BRUIT

Cette nuisance est tellement présente et tellement ressentie, que l'omettre serait injuste à l'égard de tous ceux qui en sont les victimes. On connaît bien la sensation de gêne liée au bruit, on en connaît moins bien les effets physiologiques. Une définition précise du bruit n'est pourtant pas simple. Toute activité s'accompagne de sons, à valeur de signal. Une définition, qui souligne bien le caractère relatif de la notion de nuisance appliquée au bruit, en a été donnée : "le bruit, c'est ce que nous ne voulons pas entendre" (1). Ainsi, le vrombissement d'une moto n'est-il pas perçu comme une nuisance par celui qui la pilote...

Nous nous limiterons à cette définition. Nous évoquerons ensuite les effets du bruit et sa mesure, ainsi que quelques tentatives d'évaluation des dommages causés par le bruit. Enfin, nous verrons dans quelques domaines les dispositifs existants en matière de lutte contre le bruit, ainsi que divers types d'approche de ce problème.

1.- CONNAISSANCE DU BRUIT

a.- *MESURE*

La sensation sonore varie sensiblement comme le logarithme de l'excitation physique excercée sur le tympan. On a donc adopté pour la mesure une échelle logarithmique, le décibel. D'autre part, la sensibilité de l'oreille varie avec la fréquence du son, la courbe de sensibilité dépendant elle-même de l'intensité sonore.

La mesure la plus utilisée est le dBA, où l'on pondère négativement les fréquences basses ou bien élevées ($<$ 1 000 Hz ou $>$ 8 000 Hz). Le tableau 6.1 en annexe donne une correspondance entre l'échelle des dBA et certains types de bruits.

D'autres mesures plus élaborées, exigeant une analyse en fréquence, sont utilisées. La principale est l'échelle PNdB, utilisée à l'origine en aviation. Les niveaux PNdB sont supérieurs de 10 à 15 unités aux niveau dBA pour les spectres sonores des avions à réaction. Une correction peut-être apportée pour tenir compte du caractère évolutif de certains bruits (passage d'un avion).

Enfin, divers indices, tendant à prendre en compte des bruits répétitifs, de durée et d'intensité différentes, et basés sur l'échelle PNdB, ont été élaborés. Ils sont utilisés essentiellement pour les bruits des avions (indice NNI (anglais), indice isopsophique (français).

./..

---

(1) MM. Barde et Alexandre : "Le temps du bruit".

b.- LES EFFETS DU BRUIT

b.1- EFFETS PHYSIOLOGIQUES

b.1.1.- Sur le système auditif

Ils peuvent aller de la fatigue auditive, qui disparaît après quelques heures de repos, à la surdité. En France, le seuil d'alerte (risque de dommage permanent) en exposition permanente a été fixé à 85 dBA par la Commission du Bruit du Ministère de la Santé. Le niveau 90 dBA est considéré comme un seuil de danger et oblige à des mesures d'insonorisation. Selon l'ISO, le risque de dommage auditif commencerait à 75 dBA pour 8 heures d'exposition continue, répétées (Norme ISO/R 1999).

b.1.2.- Sur d'autres fonctions

Parmi les autres fonctions soumises aux effets du bruit, citons en particulier les fonctions visuelles (vision nocture surtout). Les ultra sons, et surtout les infrasons, ont aussi des effets non négligeables. Selon une étude britannique (2), les infrasons peuvent dépasser 100 dB dans une voiture à grande vitesse, et ont pour effets des temps de réactions allongés, et une impression d'euphorie et de léthargie.

b.2.- EFFETS SOCIAUX ET EFFETS SUR LES ACTIVITES

Notons seulement parmi ceux-ci la baisse de productivité du travail, l'absentéisme, la surconsommation médicale, l'interférence avec la conversation, les troubles du sommeil. Le tableau 6.2en annexedonne quelques indications sur les niveaux du bruit où apparaissent ces effets (1).

b.3.- EFFETS SUBJECTIFS

Ce sont tous les phénomènes de gêne dont le bruit est responsable. Les réactions sont extrêmement variables, selon la personnalité de l'individu et les circonstances dans lesquelles ce bruit est perçu. Il semble cependant que les pointes de bruit ou les bruits soudains (bangs d'avions supersoniques par exemple) provoquent davantage cette impression. Ceci est particulièrement vrai de la circulation automobile, selon les résultats de nombreuses études.

./..

---

(2) M. J. Evans et W. Tempert : "Some effects of infrasonic noise in transportation"

(1) Selon le rapport NTID 300.1, E.P.A. Washington.

2.- LES TENTATIVES D'EVALUATION DU COUT SOCIAL

L'importance des effets subjectifs du bruit rend plus difficile encore dans ce cas la détermination des dommages causés par le bruit. De nombreuses recherches ont été faites, qui concernent soit des fonctions monétaires, soit des indications non monétaires de dommages. Voyons quelques exemples de ces travaux, qui montrent bien la difficulté de telles évaluations.

a.- *UNE FONCTION MONETAIRE : LES INDICATEURS INDIRECTS DE MARCHE*

On utilise simplement le fait que dans certains cas, les effets du bruit se traduisent indirectement par des dépenses sur le marché. On assimile alors le montant de la dépense au coût social du bruit pour le particulier, assimilation qu'on se contentera de signaler sans la discuter... Parmi ces indicateurs, citons par exemple les frais médicaux ou pharmaceutiques, ou certaines dépenses d'équipement effectuées en vue de se protéger du bruit, comme la pose de doubles vitrages.

De nombreuses études concernant l'implantation d'aéroports ou d'autoroutes se sont basées sur l'évolution du prix des propriétés. L'exemple le plus connu en est l'étude de la commission Roskill sur l'implantation du troisième aéroport de Londres. Remarquons, au sujet de cet indicateur, les difficultés d'application : si il y a bien eu baisse des prix des propriétés autour du second aéroport de la capitale britannique, il n'y a pratiquement pas eu de variations à Los Angeles. Une étude anglaise sur des propriétés soumises au bruit d'une autoroute à même constaté une augmentation des prix. Il semble bien en effet qu'il soit très difficile d'isoler le facteur bruit de l'ensemble des autres facteurs qui influent sur le prix des logements.

Enfin, si l'on peut donner un chiffre qui soit sensé représenter une diminution de productivité due au bruit dans un atelier par exemple, comment évaluer le coût social des perturbations continuelles de l'enseignement dans certaines écoles autour d'Orly par exemple ?

b.- *LES FONCTIONS NON MONETAIRES*

De telles fonctions semblent plus faciles à déterminer que les évaluations monétaires. Une méthode consiste à utiliser des échelles de bruit basées sur le degré d'interférence perçu du bruit avec certaines activités telles que la conversation ou l'écoute de la radio. De tels critères ont permis d'établir une courbe exprimant la relation entre le pourcentage de personnes gênées et le niveau du bruit. Diverses études, menées autour d'un certain nombre d'aéroports en France, en Grande Bretagne et aux Pays Bas, ont montré une bonne concordance des résultats.

A défaut d'évaluation monétaire, de tels outils présentent quand même l'avantage de donner une idée des effets de la décision prise.

./..

3.- LA LUTTE CONTRE LE BRUIT

Comme on a pu le voir dans les parties précédentes, un certain nombre de dispositions réglementaires de portée générale s'appliquent au bruit. Rappelons par exemple la loi de 1917 pour les établissements industriels, le code de l'Administration communale, le règlement sanitaire départemental.

Mais il a été nécessaire d'y ajouter des dispositions particulières au bruit. Sans prétendre à l'exhaustivité, nous examinerons les moyens de lutte envisageables dans divers cas.

a.- *LA CIRCULATION AUTOMOBILE*

C'est, selon une étude de l'O.C.D.E., le bruit extérieur le plus gênant. Et cette source ne cesse de croître, par l'intensité des bruits, mais aussi et surtout par l'extension du bruit, à la fois dans l'espace par l'urbanisation croissante, et dans le temps : on distingue de moins en moins les "heures creuses" de jour, et la période de calme (relatif !) de nuit rétrécit sans cesse.

a.1.- *QUELQUES DONNEES TECHNIQUES*

a.1.1.- *Les sources de bruit*

Les deux causes essentielles du bruit sont les organes mécaniques et le contact pneu chaussée.

- La vitesse de rotation du moteur est en corrélation étroite avec le bruit émis : selon l'I.R.T., une voiture roulant à 50 km/h émet de 65 à 75 dBA en 3e, de 75 à 85 dBA en 2e. Or, on constate dans les dix dernières années une augmentation sensible du régime de puissance nominale des principaux modèles français.

Il faut ajouter à cela l'incidence de la manière de conduire (une accélération brutale augmente le bruit de 10 à 15 dBA) et aussi les nombreux bricolages de moteurs ou d'échappements.

- Le bruit de roulement devient supérieur au bruit de moteur à partir de 70-80 km/h. Il dépend du type de pneumatiques (jusqu'à 10 dBA de différence) et du revêtement (+ 6 à 8 dBA sur les pavés).

a.1.2.- *Les solutions techniques*

Les techniques basées sur le capotage des moteurs apportent des réductions de l'ordre de 6 dBA, mais présentent des difficultés (refroidissement). Des expérimentations sont en cours, en Grande Bretagne par exemple, sur des moteurs de conception

./..

nouvelle. L'objectif est de gagner 12 dBA pour un moteur Diésel de 200 CV. Enfin, les projets des véhicules équipé de moteurs non conventionnels constituent une autre solution, qui prend en compte les autres nuisances dues à l'automobile.

Le bruit de roulement est plus difficilement justifiable de solutions techniques. Il semble que l'essentiel de la lutte soit à rechercher dans l'aménagement des voies à grande circulation : voies en tranchée, écrans, ou éloignement des habitations.

a.2.- LA REDUCTION DU BRUIT A LA SOURCE

a.2.1.- La situation actuelle

La règlementation actuelle (1) limite le bruit émis par les diverses catégories de véhicules (2) : 83 dBA pour les voitures, 90 pour les poids lourds ($<$ 200 CV), 92 pour les poids lourds ($>$200 CV), 85 pour les motos. Si l'on admet que les pointes de bruit on un effet important de gêne, on voit sur quelles catégories de véhicules il conviendrait de placer l'effort. On notera aussi le peu d'amélioration par rapport aux mesures de 1962 : 84 dBA pour les voitures, 91 pour les poids lourds, 87 pour les motos.

Bien entendu, ces mesures ne signifient rien si l'on permet tous les bricolages, et si on laisse pratiquer tous les types de conduite. Seule une action de police peut permettre de lutter contre ces excès, qui provoquent bien souvent des pointes très accentueés de bruit.

Le caractère discontinu de la règlementation, peu compatible avec la rigidité des équipements des constructeurs, et le peu d'évolution constatée en dix ans conduisent à penser à des systèmes différents de lutte contre le bruit, basés en particuler sur l'incitation financière.

a.2.2.- L'incitation financière

Nous n'en rappelons pas le principe, mais intéressons nous plutôt aux modalités d'application.

- Elle peut être appliquée au propriétaire du véhicule. En particulier, certains pensent à une réforme de la vignette, basée non pas sur la puissance fiscale (qui favorise les véhicules bruyants) mais sur l'ensemble des nuisances dues à l'automobile. Des problèmes importants restent à résoudre : que faut-il prendre en compte ? (bruit, pollution atmosphérique, encombrement, sécurité...) Comment pondérer ces facteurs ? Et surtout, il convient de s'interroger sur le niveau auquel il faut fixer cette fiscalité pour qu'elle ait réellement un effet incitatif. Enfin, le particulier n'a aucun moyen d'action pour réduire le bruit de son véhicule.

./..

(1) Etablie en 1972

(2) Mesuré à 50 km/h, sur rapport intermédiaire, à 7 m de l'axe du parcours.

- Elle peut être appliquée au constructeur, et se traduit simplement par l'acheteur par une différence de prix. Ceci aura une influence si toutes les autres caractéristiques des véhicules sont identiques. Il devrait y avoir diminution du niveau de bruit pour chaque modèle. Les différences de prix entre modèles différents ne risquent elles pas d'être attribuées, même implicitement, à d'autres facteurs, y compris l'esthétique ? L'incitation financière, si elle porte sur un élément peut déterminant du choix, aurait sans doute un niveau plus élevé que le niveau optimal.

Il semble donc qu'un système d'incitation financière, pour avoir quelques effets, devrait être appliqué au constructeur, mais il ne résoud pas le problème important des pointes, que seules les normes -et l'action de police déjà mentionnée- peuvent combattre.

a.3.- LES ACTIONS D'AMENAGEMENT

a.3.1.- Les voies à grandes circulation

La règlementation interdit la construction à moins de 50 m d'une autoroute de 35 m de l'axe des autres grands itinéraires (à l'extérieur des agglomérations seulement !) Il est d'autant plus nécessaire de tenir compte des nuisances dues aux nouvelles voies dans les zones urbaines.

Les formes d'action sont diverses : voies en tranchée, tunnels, mais aussi urbanisation réfléchie, en bordant les voies d'immeubles écrans, tels que garages, ateliers, entrepôts.

L'isolation acoustique des immeubles peut être une mesure complémentaire, mais elle ne saurait être le seul élément d'une bonne politique de lutte contre le bruit. Ne serait-ce que parce qu'il est bien difficile de le faire admettre par l'opinion publique.

a.3.2.- Autres formes d'action

Elles peuvent tendre à résoudre le problème d'une autre manière. Certaines visent à réduire les pointes : itinéraires poids lourds, ou interdiction de circuler dans certaines zones, écoulement du trafic. Enfin, le développement des transports en commun est aussi une forme d'action possible.

b.- LA CIRCULATION AERIENNE

La forte croissance du trafic aérien, et les zones couvertes par le bruit des avions expliquent l'importance des études menées sur ce sujet. On a vu en particulier les essais de détermination d'indices de bruit, et de "mesure" de la gêne causée. L'aéroport d'Orly enregistre actuellement plus de 600 mouvements par jour. Selon l'Aé-

./..

roport de Paris, il y aurait en 1985 près de mille mouvements quotidiens sur chacun des aéroports d'Orly et Roissy. Selon le critère de gêne retenu par l'Aéroport de Paris, (zone B de bruit fort indice isopsophique 89 (1)) il y aurait 200 000 personnes "gênées" par le bruit autour d'Orly.

La réduction de ces nuisances présente deux aspects ; réduction du bruit des avions et implantation des aéroports.

b.1.- REDUCTION DU BRUIT DES AVIONS

b.1.1.- L'aspect technique

La réduction des bruit a été obtenue d'abord par l'apparition des moteurs à double flux. Des progrès ont pu être obtenus encore sur ce type de moteurs, essentiellement en agissant sur les bruits émis par la soufflante et le compresseur. Notons que les moteurs à double flux ne peuvent être utilisés sur les supersoniques.

b.1.2.- La certification acoustique

Le certificat de navigabilité doit être complété d'une homologation sur le plan acoustique. Les normes adoptées par l'O.A.C.I. (2) permettent du réduction de l'ordre de 10 dBA, obtenue déjà sur les nouveaux avions Boeing 747 après janvier 1971, DC 10, Trister, Mercure, Airbus).

Un problème important est celui du rattrapage, dont le coût est estimé entre 6 et 10 millions de francs par appareil. Il est évident que quelle que soit la formule adoptée, règlementaire ou incitative, le coût de cette mesure est tel qu'elle doit faire l'objet d'un accord international, afin d'éviter les très fortes distorsions de concurrences qu'engendreraient des actions isolées.

b.1.3.- Les moyens financiers

On ne considère pas comme un moyen d'incitation financière la taxe symbolique de 1 francs-payée par le passager- perçue sur les voyageurs à Orly, et servant à aider à l'insonorisation des immeubles entourant l'aéroport.

Compte tenu des chiffres cités plus haut, le niveau de l'incitation devrait être fort élevé, et devrait varier selon la localisation de l'aéroport. Ne risque-t-on pas par exemple de paralyser les actions isolées par crainte d'une concurrence sur les taxes ?

./..

---

(1) Correspond au passage de 1 000 avions émettant 89 PNdB dans une journée.

(2) Organisation de l'Aviation Civile Internationale.

Il nous semble que la norme est un moyen suffisant, à condition d'être complétée par une action sur l'implantation et la protection du site des aéroports.

b.2.- L'IMPLANTATION DES AEROPORTS

b.2.1.- Etude de l'implantation

Nous avons vu plus haut la difficulté à se baser uniquement sur des évaluations monétaires des dommages. Une solution radicale , mais inapplicable sauf exception (1) est l'éloignement et l'achat de grandes surfaces. Sinon, l'action doit porter sur une étude aussi précise que possible, mais surtout être complétée par la protection du site.

b.2.2.- La protection du site

Une Commission avait proposé dès 1965 des critères de gêne (2) servant de base à la délimitation des zones de bruit (zone A : bruit intense ; zone B : bruit fort ; zone C : bruit). Il y correspond des règlementations d'urbanisme qui sont fort mal appliquées, sinon ignorées. Sans même discuter de la validité du critère proposé, il est évident qu'aucun résultat ne saurait être enregistré si l'on continue de construire sans précautions malgré les avis et mises en garde des responsables.

c.- AUTRES EXEMPLES

c.1.- DANS L'ENTREPRISE

- Les engins de chantier ne sont pas visés par la loi de 1917. L'action dans ce domaine a pris la forme règlementaire, avec des résultats parfois concluants, sur le bruit des compresseurs par exemple. Il ne semble pas qu'on puisse dans ce domaine justifier l'incitation financière, compte tenu de la technique disponible. D'autre part, l'effet incitatif pourrait être obtenu par un label acoustique délivré conjointement à l'homologation des matériels.

- La loi de 1917 ne protège que l'extérieur de l'établissement. La protection du travailleur est assurée par d'autres moyens. Nous avons évoqué plus haut les recommandations en matière de bruit, pour une exposition permanente. Il est évident que, dans ce domaine, seule la voie règlementaire est susceptible d'avoir un effet, lorsqu'une entente ne peut se faire entre employeur et employé, directement ou par la voix de délégués du personnel.

./..

(1) Le second aéroport de Montréal sera construit à 60 km de la ville, dans une zone achetée par les autorités de 360 km2 (les trois zones de bruit de Roissy couvrent 200 km2, l'aéroport a acquis 30 km2)

(2) Détermination de l'indice isopsophique.

c.2.- LE BRUIT DANS LES IMMEUBLES

. L'insonorisation des immeubles peut être une mesure complémentaire à la lutte contre le bruit. Le calme peut être un élément du choix, et la création du label confort acoustique en 1972 a un double effet bénéfique, à la fois d'information de l'acheteur éventuel et d'incitation pour le constructeur.

. Pour les appareils ménagers, le bruit est un élément de choix, et là encore on peut penser que la création d'un label acoustique serait une véritable incitation à réduire des bruits parfois intenses.

o

o o

VII. - LA PROTECTION DES MERS

Les mesures que nous aurons prises pour protéger les étendues marines contre les atteintes de la civilisation industrielle apparaîtront peut-être un jour comme une des variables - clef qui conditionnent notre avenir, s'il s'avérait que les Océans sont appelés à jouer un rôle économique important dans la vie des hommes.

Indépendamment du caractère fortement tourné vers l'avenir de ce problème, nous devons remarquer d'entrée deux facteurs que nous n'avons pas rencontrés au même degré dans les autres domaines de la pollution que nous avons successivement abordés :

- la sensibilisation de l'opinion publique, grâce à de nombreux documents filmés ou écrits par les amis de la mer, aux dégradations, parfois spectaculaires, de la faune et de la flore ;
- la nécessité d'une action internationale.

1. - QUELQUES DONNEES SUR LES EAUX MARINES

Même les Océans ne constituent plus un domaine inaltérable du fait de leur immensité. Nombreuses sont les substances déversées dont l'accumulation crée des modifications sensibles dans la composition des eaux. Des zones plus localisées sont en outre sensibles à des variations de température, de micro-courants, de sédimentologie..

a. - LES SUBSTANCES QUI MENACENT LA MER

a.1. - HYDROCARBURES : ceux-ci ont essentiellement trois origines :

. l'exploitation "off shore" qui, si elle est normalement conduite, ne doit s'accompagner que de quantités infimes de rejets, mais qui peut, en cas d'accident, avoir des conséquences désastreuses qu'on peut avoir beaucoup de mal à combattre : explosions, incendie, déversement brutal d'une nappe de pétrole.

./..

Deux facteurs défient la maîtrise que l'homme peut s'assurer de ces opérations : des conditions météorologiques exceptionnellement mauvaises et la nécessité où l'on se trouvera bientôt de forer à grande profondeur ;

. les accidents liés au transport d'hydrocarbures. Chacun se souvient de la catastrophe du Torrey-Canyon, ce pétrolier géant qui a déversé sur les côtes anglaises et françaises une "marée noire" desastreuse pour les plages.

Il était alors apparu un manque de coordination dans l'organisation des secours et une insuffisance notoire de moyens matériels. La navigation dans des mers très fréquentées, comme la Manche, devrait également être mieux réglementées ;

. la pratique du démazoutage en mer, qui est portant évitable grâce à la technique du load-on-top. Les installations correspondantes commencent à être réalisées à quai, mais le coût d'immobilisation d'un navire est toujours extrêmement élevé.

On s'efforce actuellement de prohiber tout rejet d'hydrocarbures quel qu'il soit. Cette sévérité se marque par exemple à l'égard des installations pétrochimiques du littoral.

a. 2.- DIVERSES SUBSTANCES, PARMI LESQUELLES :

- le plomb, le mercure, le cadmium, et d'autres métaux lourds très toxiques. Leur teneur dans les Océans à l'état naturel étant très faible, on peut craindre que des rejets importants soient sensibles même en haute mer.

L'accident le plus connu est la tragédie de Minamota, port japonnais dont les habitants ont été victimes de troubles très graves engendrant la folie, la mort, pour s'être nourris de poisson ayant absorbé, par concentration le long de la chaîne alimentaire, des doses de mercure.

- dans les zones littorales, les matières en suspension d'origine industrielle, résidus de l'exploitation de sables et graviers ou rejets en mer en fin de procéssus de fabrication de bauxite, bioxyde de titane, qui provoque les célèbres "boues rouges" ;

- des produits d'usage agricole ou ménager : pesticides, engrais, détergents.

Nombreuses sont donc les substances qui menacent le milieu marin. Nous pouvons les classer par la façon dont elles sont introduites :

- apport par le vent : une partie de la pollution atmosphérique est ainsi transférée dans la mer ;

- apport par les fleuves ;

- rejets directs des collectivités côtières. On évalue la capacité d'auto-épuration en milieu portuaire à quelques centaines d'équivalents-habitant par

./..

hectare. N'oublions pas que les communes littorales comptent en France 10 % de la population sédentaire, chiffre qui augmente sensiblement en période estivale. Ceci constitue ce qu'on appelle la pollution tellurique.

- déversements à partir des navires, qu'ils soient liés au fonctionnement, intentionnels ou accidentels (pollution pélagique).

b.- LA REPONSE A CETTE MENACE - Nous pouvons mentionner :

- la recherche scientifique, qu'illustre notamment le développement du C.N.E.X.O. ;

- les dispositifs administratifs.

Comme pour les eaux terrestres, un grand nombre de ministères (on a pu en dénombrer jusqu'à 15) ont des responsabilités en matière de pollution.

En Novembre 1971 fut crée le G.I.P.M. (Groupement Interministériel pour l'étude des problèmes de Pollution de la Mer). Il commença par un essai de synthèse des connaissances scientifiques disponibles, puis se préoccupa de définir une politique. Il présenta ainsi 32 "propositions" adoptées en Comité Interministériel le 6 décembre 1972.

Pour donner plus de clarté à notre exposé, nous allons maintenant distinguer deux types de problèmes -même si c'est bien artificiel- : ceux qui sont liés à l'activité littorale, ceux de la haute mer.

2.- LA POLLUTION LIEE A L'ACTIVITE LITTORALE

a. - DIVISIONS DU DOMAINE MARITIME

- Le droit international a défini la notion d'eaux territoriales, et reconnaît la compétence de l'état riverain en matière de police maritime et de pêche notamment.

- Mais plusieurs conventions internationales concernant le domaine situé au large des eaux territoriales ont étendu certaines dispositions applicables à celles-ci. Exemple : la Convention de Londres, s'étend à 50 miles des côtes.

- Les géographes ont mis en relief la différence entre grands fonds et plateau continental. Cette notion a été à son tour reconnue par des Conventions Internationales. Les frontières entre états riverains, qui délimitent les zones d'exploitation propres, font souvent l'objet de renégociations. Un exemple est donné par le redécoupage de la Mer du Nord, capital pour la prise de permis pétroliers.

./..

b.- *CARACTERISTIQUES DE LA POLLUTION COTIERE*

Les paramètres de la qualité des eaux littorales

Au même titre que les eaux terrestres, et plus encore parfois, les eaux littorales doivent être protégées :

. des matériaux inertes, qui colmatent les branchies des poissons et, en s'accumulant, provoquent l'ensablage, la modification des micro-courants;

. des germes pathogènes, principalement d'origine humaine, dont la profifération est facilitée par la présence des matières organiques.

Ils sont souvent le premier signe de la dégradation du milieu marin. Leur apparition devrait entraîner la construction de stations d'épuration, décidées et financées selon le procédé habituel grâce au concours des Agences de Bassin. On peut se contenter dans les autres cas d'un traitement primaire suivi d'un rejet en mer à l'aide d'un diffuseur, long tube qui répand les effluents au large.

. du risque d'entrophisation, ou modification des cycles biologiques par suite de la raréfaction de l'oxygène dissous consécutif à l'apport de substances organiques; ce phénomène ne guette pas seulement les lacs, mais certaines zones marines abritées des courants.

Activité économique des zones littorales : elle est en général intense, et liée à la qualité des eaux :

. pour la baignade et autres formes du tourisme ;

. pour la pêche et la conchyculture;80 % des pêcheurs français pratiquent la pêche côtière. La valeur gastronomique du poisson se ressent de la présence de polluants même difficilement décelables par l'analyse;

. pour l'activité industrielle, qu'il s'agisse de rejets en mer ou d'immersion de résidus de fabrication dont tous heureusement ne sont pas nocifs, ou d'autres utilisations comme le refroidissement des centrales électriques.

Au large d'une centrale (par exemple celle de Gravelines qui correspondra à une puissance installée de 10 000 MW) se forme une nappe d'eau chaude qui ne se mélange pas aux autres eaux marines mais qui est le siège d'échanges thermiques avec l'atmosphère.

L'attitude des Pouvoirs Publics devant les conséquences encore imprévisibles sur l'ensemble du milieu ambiant est la suivante : au lieu de donner le feu vert pour la réalisation de 10 000 MW, ils réservent leur décision en ne donnant leur accord que pour des tranches successives de 1 000 MW.

./..

c. - *L'ORGANISATION DES POUVOIRS PUBLICS*. Elle prend celle en vigueur pour les eaux terrestres.

Signalons en tout de même quelques aspects :

. La loi du 26 décembre 1964 s'étend aux eaux marines. A notamment été pris en application de cette loi un texte qui interdit les déversements d'hydrocarbures par les navires et prévoit des sanctions.

. La loi du 30 décembre 1968 réglemente les activités industrielles sur le plateau continental du point de vue de la pollution.

. Un projet de loi contre les immersions est en cours d'élaboration.

. Agences de Bassin et Service des Mines agissent conjointement en matière de rejets industriels.

Lutte contre les pollutions accidentelles : dans les cas de pollution grave (il ne faudrait pas que ce soit limité aux seuls hydrocarbures) le plan POLMAR met en oeuvre des moyens d'intervention de la Marine Marchande, de la Marine Nationale, du Ministère de l'Intérieur...

3.- LA HAUTE MER

a. - *LES CONVENTIONS INTERNATIONALES*

Le droit international est actuellement trop sommaire pour les questions et les intérêts que pourront soulever à court terme les Océans. Comment en effet asseoir, sans base juridique consistante, des opérations comme l'exploitation des grands fonds (tant du point de vue des hydrocarbures que des ressources minières) ou l'immersion de déchets ? Longtemps, on s'est borné à garantir la liberté de navigation. En dehors des eaux territoriales il n'existe pas de police de la mer, on en est resté à la notion de pirate qui n'est point sans ressource puisque la cargaison d'un navire coupable d'un acte de piraterie revient de droit au capitaine du vaisseau qui l'arraisonne. *

Négociation des Conventions Internationales. Elles peuvent être bilatérales, régionales ou mondiales. Exemple : La Convention d'Oslo, règlemente les immersions de produits dangereux dans l'Atlantique du Nord-Est. A Caracas doit avoir lieu en juin 1974 une Conférence mondiale sur le droit de la mer, où seront examinés un ensemble de problèmes (recherche scientifique, pêche, exploitation sous-marine, détroits ect...) parmi lesquels les questions de pollution tiendront une place importante.

Certes il est utopique de penser que tous les Etats pourront rapidement se mettre d'accord, et l'on attend plutôt que des accords bilatéraux ou multilatéraux soient signés. Ils auraient le mérite de servir de base à une extension ultérieure.

---

* C'est selon cette antique coutume que certains ont proposé de traiter les pétroliers coupablesde démazoutage en mer.

Quelques Conventions signéespar la France

- Convention de Londres (1954) modifiée en 1962, 1969 et 1971, réétudiée pour la Mer du Nord en 1973, sur les hydrocarbures ;

- Accords dans le prolongement de la Convention de Londres et s'appliquant à la Méditerrannée ;

- Convention d'Oslo ;

- Projet RAMOGE, de portée beaucoup plus limitée. C'est un accord Franco-Italo-Monégasque destiné à protéger la Riviéra.

b.- *EXTENSION A D'AUTRES PROBLEMES INTERNATIONAUX RELATIFS AUX EAUX*

Les difficultés que nous venons d'entrevoir se rencontrent chaque fois qu'un problème de pollution doit être traité au niveau international.

Toute négociation, en effet, peut-être bloquée par les intérêts nationaux d'une puissance. Aucun système d'arbitrage n'est prévu lorsqu'il y a par exemple transfert de pollution, soit par les vents, soit par les courants marins.

Dans le cas des Océans, l'on sent, dans les instances internationales, le désir de préserver les virtualités d'une utilisation future. L'avenir confirmera peut-être les promesses de cet état d'esprit.

Cas des lacs et fleuves internationaux

Le triste spectacle du Rhin, qui sert pratiquement d'égout et arrive inutilisable en Hollande, pays qui a pourtant des besoins d'eau douce, est là pour témoigner que même au sein du Marché Commun aucune structure efficace n'a été mise en place pour prendre en charge les problèmes des fleuves internationaux.

Les négociations se font toujours par l'intermédiaire des Affaires Etrantères, et les Administrations qui s'occupent de l'eau ne peuvent pas traiter directement ensemble.

Les formules utilisées en Europe sont assez profondément différentes, et il n'y a pas qu'en France que le dispositif est fait de plusieurs parties imbriquées : on peut donc dire qu'au niveau de la C.E.E. se reposent, en plus aigus, les problèmes liés à la complexité administrative et à la divergence d'intérêts.

On espère dans un avenir plus ou moins proche la solution des questions en suspends avec la Belgique (création d'une station d'épuration à Lille ; assainissement de la Deule ; mesures de conservations en faveur de la nappe phréatique belge, qui redescend vers la France). Par contre le Lac Léman, grâce à l'action de ses riverains, sera probablement sauvé.

./..

VIII - PERSPECTIVES

Les dimensions de ce rapport ne nous permettent pas d'aborder certaines questions d'Environnement qui ont pourtant une répercussion directe sur la vie quotidienne.

Citons d'abord parmi les nuisances d'origine industrielle :

. la radio-électricité, cause de brouillages, qui amène E.d.F. à éloigner au maximum des habitations ses lignes à haute tension ;

. les radiations nucléaires, qui ne sont appréciables, malgré les inquiétudes totalement injustifiées qu'elles répandent dans le public, que pour les déchets radioactifs. Ils sont stockés dans des conditions très sévères de sécurité ;

. les affaissements miniers, menace pour les bâtiments, les routes, et qui occasionnent la stagnation des eaux de pluie sur les terrains en contrebas ;

. les atteintes aux paysages, pas seulement aux sites classés, mais de façon plus générale tout ce que l'on recouvre lorsqu'on évoque la "laideur industrielle".

Mais la suppression des nuisances industrielles ne constitue pas un but en soi. Les structures de la production voisinent sous nos yeux avec celles de l'habitat, des équipements collectifs (pensons surtout aux transports) et ce qui nous reste du milieu originel. On est donc amené, selon sa philosophie personnelle, à fondre avec la nature ou à donner une valeur esthétique propre à ces éléments artificiels, d'en faire ce quelque chose de sécurisant et d'harmonieux que nous appelons paysage. C'est donc toujours en deux termes que nous aurons à penser les questions d'Environnement : supprimer l'agression des sens mais aussi bien construire, c'est-à-dire faire de la bonne architecture et bien aménager.

Le Ministère de l'Environnement consacre une large part de son activité à la restauration du cadre naturel, afin de rendre accessible et suffisant ce qui est trop souvent ou éloigné ou rare ; d'où l'effort en faveur de la protection des zones agricoles, des parcs nationaux ou régionaux. Une lecture suggestive à cet égard est celle des "cent mesures" de 1970, avant goût de ce que pourrait être le programme du future Ministère de l'Environnement.

Mais l'Environnement lui-même n'est qu'un aspect de l'humanisation progressive du cadre de vie dans lequel certains voient un domaine privilégié de l'activité de demain : tant par leurs effets physiologiques que par les solidarités physiques nées au niveau de la chaîne de production, les actions de lutte contre la pollution sont indissociables de la chasse aux agressions de la société industrielle, telles qu'elles se manifestent dans ces trois données de la vie urbaine que sont les conditions de travail, de transport et de logement.

./..

Quelle est alors la signification de la réduction des nuisances industrielles par rapport à ce contexte ? Il nous semble que c'est celle d'une nécessaire discipline, d'une dimension du civisme qu'il faut imposer aux industriels. Non qu'ils ne menacent parfois directement et de façon grave l'Environnement. Mais l'industrie est un secteur pilote doué d'un pouvoir d'entraînement, dont la mentalité collective est plus maléable que celle d'autres groupes sociaux et qui constitue le moteur de l'offre de biens et services : dût elle pour un temps supporter des conditions plus rigoureuses que le reste de l'activité économique l'évolution du décor dans lequel nous évoluons est à ce prix.

./..

CONCLUSION

Parvenus à la fin de ce rapport, comment ne pas jeter un regard en arrière et nous interroger sur la route parcourue ?

Nous avons pris la démarche la plus naturelle : nous aurions voulu faire autant de chapitres qu'il y avait de milieux concernés par la pollution. Mais il nous a bien fallu d'entrée préciser quelques points théoriques, quelques instruments généraux, qui s'appliquent à tous les domaines.

Mais cette approche transverse aurait pu aller beaucoup plus loin. Chemin faisant, nous avons rencontré un certain nombre de problèmes, problèmes structurels, propres à la société française et occidentale, problèmes d'ingénieur ou d'économiste : c'est à travers eux que la Puissance Publique élabore ses réponses et prend ses décisions, et c'est seulement parce qu'ils débordent trop le cadre de l'Environnement que nous ne les avons pas pris comme grille de lecture.

Nous avons eu affaire de nombreux types d'agents : les particuliers, les entreprises et les collectivités territoriales, l'Etat intervenant lui-même directement pour la plupart des équipements collectifs. Mais,au sein de ces deux catégories,que de différences de taille, de situation financière, d'avancement technologique, de mentalité ! Ainsi s'imposent à l'Administration des règles du jeu particulières, car chacun de ces agents est différent par la structure de la direction, le processus de décision, le comportement vis-à-vis des pressions extérieures et la finalité qu'il se donne, sans parler des contraintes qui lui sont propres.

Nous avons vu évoqué les problèmes que pose la maîtrise de la technique: c'est essentiellement un problème d'information entre les entreprises et avec l'Administration, de mise au courant et de prévision de l'évolution de contrôle du fonctionnement enfin.

Nous n'avons pas voulu privilégier trop l'approche économique, principalement l'évaluation globale des conséquences de la prise en compte de l'Environnement. D'autres l'on fait, souvent avec passion.

Nous nous sommes attachés à un petit nombre de problèmes liés aux indicateurs du marché, et aux conséquences toujours redoutées de la hausse des prix à l'intérieur comme à l'extérieur. Nous avons assez peu parlé de contraintes de financement : une des hypothèses du dossier était que les entreprises auxquelles nous demandions des efforts étaient en mesure de les supporter sans péril, et en restant compétitives.

./..

Quelle a été, devant ces questions, la réponse de la Puissance Publique ? Tel était le sujet même de notre dossier, et nous y reviendrons peu. Nous avons essayé d'analyser les instruments dont elle s'est dotée devant les responsabilités nouvelles proposées par l'Environnement. Beaucoup dépassent le problème propre que nous nous étions posés, et peuvent être utilisés dans d'autres domaines.

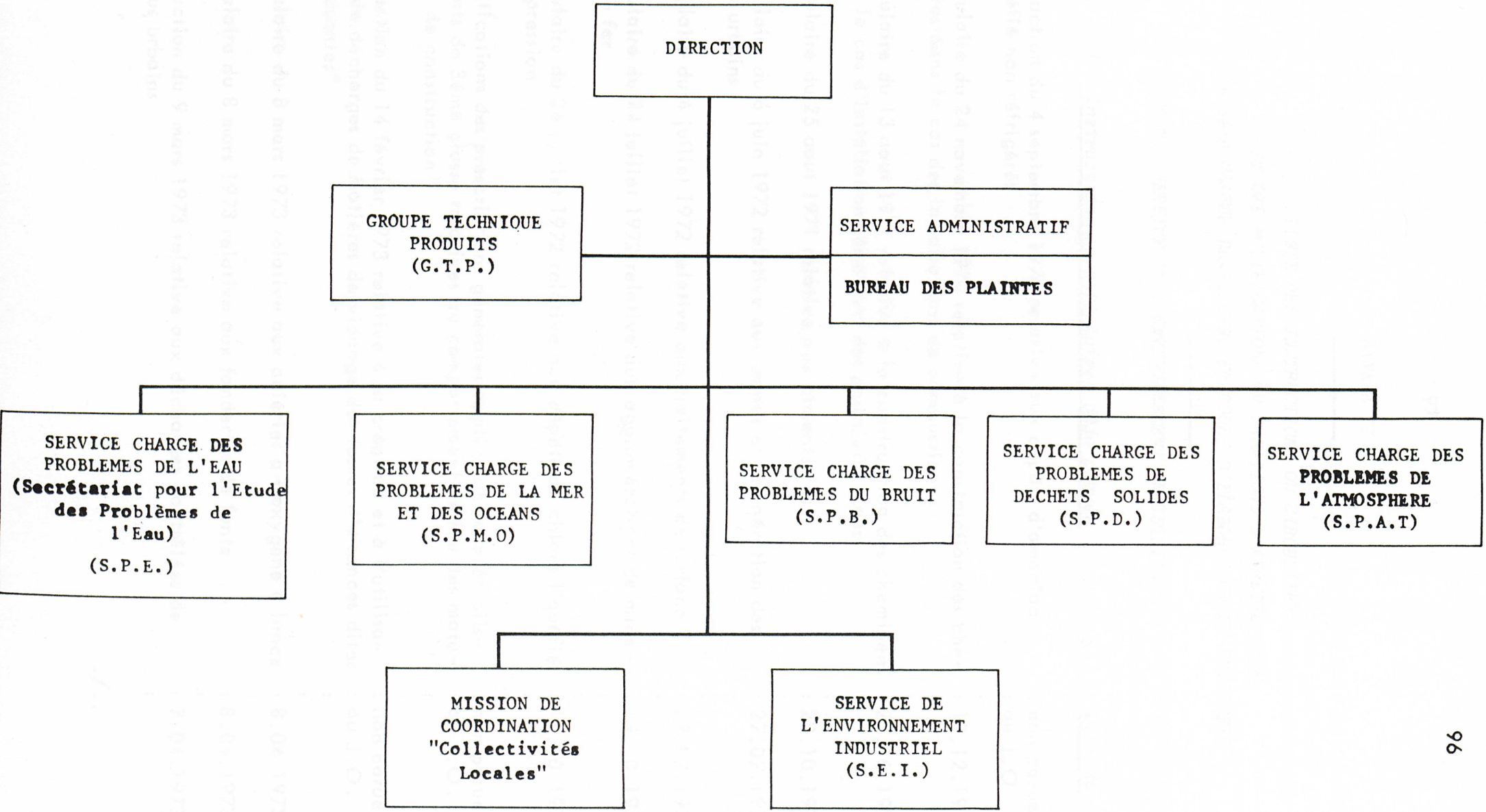
Nous voulons simplement insister, en conclusion, sur l'originalité de la position de l'Administration, qui laisse une large marge de manoeuvre aux entreprises, certes parce que nous connaissions un régime d'économie semi-libérale, mais aussi parce que son but n'est pas de se substituer à l'initiative industrielle, mais plutôt de modifier en profondeur le comportement de ses partenaires : il s'agit de faire que les préoccupations d'Environnement s'intègrent comme une composante allant de soi à l'action, qu'elle soit conception, prise de décision ou exécution.

Il est bien d'autres questions que nous n'avons pas abordées (fascinés que nous avons été par le dialogue entre la Puissance Publique et les agents sociaux-économiques): par exemple tous ce qui concerne les relations entre Environnement et environnés, car nous n'avons pas l'indigence de croire que les objets matériels constituent à eux seuls l'Environnement. Que d'interfaces avec d'autres disciplines : psychologie, sociologie, urbanisme, esthétique, dont nous ne nous sommes pas préoccupés alors qu'elles influent, de façon moins directe peut-être, sur les décisions de l'Administration, ne serait-ce que parce qu'on les trouve inscrites dans le comportement des fonctionnaires eux-mêmes !

o

o o

DIRECTION DE LA PREVENTION DES POLLUTIONS ET NUISANCES



ANNEXE II

LISTE DES INSTRUCTIONS OU CIRCULAIRES

ET DES MODIFICATIONS OU CREATIONS D'ARRETES-TYPE

DE 3éme CLASSE ELABOREES, EN COURS D'ELABORATION OU PROJETEES

SOURCE : SERVICE DE L'ENVIRONNEMENT INDUSTRIEL

I - Instructions ou circulaires déja parues	*J.O. du*
- Instruction du 4 septembre 1970 relative aux dépôts d'amoniac liquéfié non réfrigérés	non parue au J.O
- Circulaire du 24 novembre 1970 relative à la construction des cheminées dans le cas des installations de combustion	13.12.1970
- Circulaire du 13 aout 1971 relative à la construction des cheminées dans le cas d'installations éméttant des poussiéres fines	27.10.1971
- Circulaire du 25 aout 1971 relative aux cimenteries	28.10.1971
- Circulaire du 6 juin 1972 relative aux usines d'inclinération des rebus urbains	27.07.1972
- Circulaire du 4 juillet 1972 relative aux traitements de surface	27.07.1972
- Circulaire du 24 juillet 1972 relative aux agglomérations de minerai de fer	18.10.1972
- Circulaire du 24 juillet 1972 relative aux dépôts de chlore liquéfié sous pression	18.10.1972
- Modifications des prescriptions générales applicables aux établissements de 3éme classe relatives au comportement au feu des matériaux de construction	non parue au J.O.
- Instruction du 14 février 1973 relative à la création et à l'utilisation de décharges de matiéres de vidange des fosses d'aisances dites "déposantes"	non parue au J.O.
- Circulaire du 8 mars 1973 relative aux aciéries à l'oxygéne à lance	8.04.1973
- Circulaire du 8 mars 1973 relative aux fonderies de fonte	8.04.1973
- Instruction du 9 mars 1973 relative aux décharges contrôlées de résidus urbains	7.04.1973

./..

- Circulaire du 17 juillet 1973 relative aux conditions à remplir par les réservoirs enterrés dans lesquels sont emmagasinés les liquides inflammables	15.08.1973
- Circulaire du 17 juillet 1973 relative à la définition des dépots distincts	15.08.1973
- Circulaire du 17 août 1973 relative aux sucreries, sucreries-distilleries et sucreries-raffineries de betteraves	29.09.1973
- Instruction du 14 janvier 1974 relative aux centrales d'enrobage à chaud	20.02.1974
- Instruction sur les dépôts et activités de métaux ferreux ou non ferreux	

II - Instructions en cours d'elaboration

- Décharges "simplifiées" de résidus urbains
- Dépôts "transit" de résidus urbains
- Platrières
- Garages (parcs de stationnement)
- Ateliers de fabrication d'acide nitrique
- Ateliers d'électrolyse de chlorures alcalins utilisant le procédé de la cathode au mercure
- Ateliers de fabrication d'acide phosphorique et de superphosphates
- Stockages d'amoniac liquéfiés réfrigérés
- Peroxydes organiques
- Lavage de laine
- Pâtes à papier
- Papeteries
- Levureries
- Féculeries

./...

- Laiteries
- Porcheries
- Teintures apprêts
- Distilleries vinicoles et de betteraves
- Dépôts de liquides inflammables et fuels lourds
- Dépôts de gaz combustibles liquéfiés
- Dépôts de gaz naturel liquéfié
- Déôts d'acétyléne dissous
- Dépôts d'oxygéne liquide
- Dépôts d'hydrogéne gazeux
- Dépôts d'hydrogéne liquide

ANNEXE III

INDUSTRIES POLLUANTES

SOURCE : LIVRE BLANC DE L'AGENCE SEINE-NORMANDIE.

10.1 Liste des 150 établissements industriels sur le territoire de l'Agence Seine-Normandie et réseau d'égouts communal les plus pollueurs en 1970.

Rangs	Secteurs	Nombre d'établissements	Pollution rejetée au milieu naturel (tonnes/an)
1er	sucreries et sucreries distilleries (1)	48	125 000
2éme	fabriques de pâtes à papier et cartonneries	19	117 000
3éme	industries chimiques	27	40 000
4éme	distilleries (1)	21	36 000
5éme	levureries	2	17 000
6éme	féculeries (1)	4	17 000
7éme	corps gras	6	15 000
8éme	raffineries de pétrole	3	8 500
9éme	laiteries	6	5 500
10éme	industries textiles	3	5 000
11éme	industries de la céramique	3	4 500

./..

Rangs	Secteurs	Nombre d'établissements	Pollution rejetée au milieu naturel (tonnes/an)
12éme	industries sidérurgiques giques	2	3 000
13éme	abattoir	1	2 000
14éme	sabliéres	2	1 500
15éme	tannerie	1	1 400
16éme	fonderie	1	800
17éme	conserverie	1	800
	Total :	150	400 000t/an

Remarque : Il existe d'autres industries très polluantes qui sont peu représentées dans le bassin de l'Agence Seine-Normandie : sécheries de chicorée, peignage de la laine...

10.2. Un exemple de pollution industrielle : les détergents.

La politique des fabricants de détergents a favorisé la mise en vente de produits de plus en plus concentrés.

Cette concentration répond à un double avantage commercial :

- d'une part, elle permet l'économie du transport de l'eau qui était présente dans les produits plus dilués.
- d'autre part, elle favorise une super-consommation, les ménagéres continuant à verser pour un volume d'eau donné, à peu prés la même quantité de produit.

Ces procédés ne sont pas sans danger.

Des quantités de produits évoluant plus vite que l'augmentation réelle des besoins sont donc rejetées au milieu naturel.

De plus, les détergents sont parfois "non-biodégradables" c'est à dire indécomposables par les procédés de traitement naturels biologiques. Dans ce cas, la riviére transporte une quantité de matiéres indestructibles et dangereuses, jusqu'à la mer (qui ne résout pas, quand à elle le probléme).

./..

ANNEXE IV

TABLEAU COMPARATIF DES SYSTEMES D'AIDE DES AGENCES DE BASSIN

SOURCE : SECRETARIAT POUR L'ETUDE DES PROBLEMES DE L'EAU.

Abréviations : A.G. : Adour - Garonne
A.P. : Artois - Picardie
R.M.C. : Rhône Méditerranée -Corse
R.M. : Rhin - Meuse
S.N. : Seine-Normandie
L.B. : Loire Bretagne.

Coefficients applicables en pourcentage

- aux établissements dits "anciens" (définition variable selon les Agences)
- pour les ouvrages d'épuration
- pour la M.O et la M.E.S. Les toniques et la salinité font l'objet d'une prise en en compte à part.

Agences	Zones	Aide Totale	Subvention transformable en		Avance	Prêt	Coefficient de transformation de la subvention	
			avance	avance ou prêt			en avance	en prêt
A.G	I II	60 42		30 21		30 21	1,2 "	1,4 "
A.P	I II III	70 à 80 40 à 80 0 à 33	50 40 0 à 33		20 à 30 0 à 40		1,4	
L.B	I II III IV	40 45 60 70		25 25 35 40		15 20 25 30	1,2	1,4
R.M.	I II III IV	75 65 55 45		40 35 30 25	35 30 25 20		1,2 "	1,4 "
R.M.C.	I II III IV V	50 60 75 50 50	50 60 75 50 50				1,2	-

./..

Agences	Zones	Aide Totale	Subvention transformable en		Avance	Prêt	Coefficient de transformation de la subvention	
			avance	avance ou pref			en avance	en prêt
S.N	I II à V	60 50		30 30	10	20 20	1,3	1,5

On remarquera que ce tableau comprend pas :

- Les coefficients applicables aux toxiques et à la salinité ;
- " " " aux opérations internes (modification des processus de fabrication ;
- " " " aux établissements dits "nouveaux"

Il ne tient pas non plus compte du plafond d'aide éventuellement pris en compte ni des différences que recouvre le terme "ouvrages d'épuration".

Il est simplement destiné à montrer que les différences de pratique entre les Agences sont considérables.

ANNEXE V

TABLEAU I

Niveau en dBA	Sources sonores - Lieux
110	avion au décollage
100	Marteau piqueur (1m) Moto en pleine accélération (7m)
90	Camion (7m) Mixer (60cm)
80	3 m d'une route (4.000 véhicules/heure) Carrefour animé
70	Autoroute à 100 m Bureau bruyant
60	Fenêtres ouvertes sur rue animée
50	Fenêtres fermées sur rue animée
40	Appartement calme
30	Zone résidentielle de nuit Bureau très calme
20	Studio radio Campagne de nuit, sans vent.

TABLEAU II

Effets	Niveau où l'effet est modéré	Niveau où l'effet est prononcé
Risque de dommage auditif. (exposition de 8 h pendant plusieurs années)	75 (dBA)	90
Interférence avec le travail	55	75
Interférence avec la conversation	45	60
Interférence avec le sommeil	40	70
Gêne	40	60