



HAL
open science

La lutte contre les pollutions industrielles

Noël Forgeard, Alain Poinssot

► **To cite this version:**

Noël Forgeard, Alain Poinssot. La lutte contre les pollutions industrielles. Sciences de l'ingénieur [physics]. 1971. hal-01910005

HAL Id: hal-01910005

<https://minesparis-psl.hal.science/hal-01910005>

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.

**Consultation
sur place**

**LA LUTTE CONTRE
LES POLLUTIONS INDUSTRIELLES**

PROBLEMES DE FINANCEMENT

[25]



Dossier rédigé par :

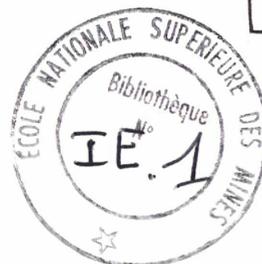
MM FORGEARD et POINSSOT, Ingénieurs-élèves de 3^e année

[Promo X : 1965]

sous la direction de :

Monsieur MOYEN, Conseiller technique
au Cabinet du Ministre
chargé de la Protection de la Nature et de l'Environnement

LA LUTTE CONTRE LES POLLUTIONS INDUSTRIELLES :
PROBLEMES DE FINANCEMENT



[25]

Dossier rédigé par :

MM. FORGEARD et POINSSOT, Ingénieurs-élèves de 3e année

sous la direction de :

Monsieur MOYEN, Conseiller technique
au Cabinet du

Ministre chargé de la Protection
de la Nature et de l'Environnement

Ce dossier, réalisé entre Octobre 1970 et Juin 1971, a été dirigé par Monsieur MOYEN, Chef du Service de l'Eau au Ministère du Développement Industriel et Scientifique, puis Conseiller technique au Cabinet du Ministre Délégué auprès du Premier Ministre, Chargé de la Protection de la Nature et de l'Environnement. Monsieur MOYEN a bien voulu nous consacrer un temps précieux, et nous conseiller tout au long de notre étude. Nous tenons à lui exprimer ici nos très vifs remerciements.

Nous avons été amenés, dans le déroulement de ce dossier, à prendre de nombreux contacts avec des personnalités de l'Administration, des Organisations Professionnelles de l'Industrie, de certaines Sociétés, des milieux bancaires. Toutes nous ont apporté une aide efficace, et ont bien voulu nous faire part de leurs opinions, dans un climat de coopération ouverte. Qu'il nous soit permis de les remercier ici, car, sans leur concours, ce dossier n'aurait pu être réalisé.

N. FORGEARD (Noel)

A. POINSSOT (Alain)

! PLAN DU DOSSIER !

CHAPITRE I - En quels termes se pose le problème du financement par l'industrie de la lutte contre la pollution ?

- Ie Partie : Les différentes pollutions
- Ile Partie : Comment lutter contre ces pollutions
- IIIe Partie : Pourquoi se préoccuper uniquement des problèmes de l'industrie
- IVe Partie : Le problème du financement

CHAPITRE II - "Une année de lutte contre les pollutions industrielles"

Avant-propos

- Ie Partie : de Novembre 1970 à la Création du Ministère de l'Environnement
- Ile Partie : La Création du Ministère de l'Environnement, et ce qui en découle
- IIIe Partie : Les premiers travaux du nouveau Ministère

CONCLUSION

Pièces jointes :

Liste des contacts pris

Annexe 1 : exemple de coût de la lutte anti-pollution

Annexe 2 : projet de Note à adresser au Ministère des Finances (comportant le texte proprement dit, et quatre sous-annexes numérotées 2a - 2b - 2c - 2d).

CHAPITRE I

EN QUELS TERMES SE POSE LE PROBLEME DU FINANCEMENT
PAR L'INDUSTRIE DE LA LUTTE CONTRE LA POLLUTION ?

CHAPITRE I

EN QUELS TERMES SE POSE LE PROBLEME DU FINANCEMENT
PAR L'INDUSTRIE DE LA LUTTE CONTRE LA POLLUTION ?

L'objet du présent chapitre est double :

- d'une part, rappeler pour le lecteur non averti un certain nombre de concepts et de généralités qui seront utiles pour la compréhension de la suite du texte (Chapitre II et Annexes) bien que n'ayant aucun caractère de nouveauté ou d'originalité,
- d'autre part, bien situer dans leur contexte les problèmes, qui sont étudiés dans ce dossier, et en même temps aider à faire comprendre pour quels motifs le Ministère du Développement Industriel et Scientifique a été amené à demander à deux Ingénieurs-Elèves des Mines de réfléchir pendant un an à ces questions.

A partir du titre même de ce chapitre, en le détaillant de droite à gauche, nous allons être conduits à nous poser quatre questions successives :

- 1) Quelles sont les différentes "pollutions" ? Devons nous les étudier toutes ?
- 2) Quelles sont les différentes manières de lutter contre la pollution ? Allons nous les étudier toutes ?
- 3) Pourquoi les problèmes posés à "l'industrie" seulement ?
- 4) En quoi y-a-t'il un problème de "financement" original, lorsque l'industrie décide de lutter contre les pollutions qu'elle crée ?

Première Partie : les différentes pollutions

En matière de pollution, qu'elle soit domestique, ou industrielle, une première distinction doit être faite dès le départ entre la pollution des eaux d'une part, les autres pollutions d'autre part. Parmi ces autres pollutions, nous ne retiendrons que la pollution atmosphérique, qui est la plus importante.

Se limiter à la pollution des eaux, et à la pollution atmosphérique ne permet certes pas de tenir compte de tous les aspects de la question : peut être la pollution des végétaux, ou des animaux, ou même plus généralement du sol devrait être considérée comme aussi importante. Néanmoins, force est de constater qu'à l'heure actuelle, ce n'est qu'en matière d'eau ou d'air que l'opinion publique est véritablement sensibilisée aux problèmes de pollution. Ce n'est donc que dans ces domaines qu'il est envisageable d'agir et de prendre des mesures concrètes de protection de l'environnement. L'objet de ce dossier sera par conséquent, limité à ces deux domaines.

Pourquoi les problèmes de pollution de l'air et de l'eau ne se posent-ils pas exactement dans les mêmes termes ? Il convient pour s'en rendre compte, d'entrer un peu plus dans les détails, et nous allons essayer dans les lignes qui suivent de mettre en évidence quelques unes des différences les plus notables.

- 1) La différence la plus importante est que, si l'air et l'eau sont tous deux indispensables pour que la vie se développe, ils ont des propriétés physiques très différenciées : l'eau est liquide, alors que l'air est gazeux.

De là il s'ensuit que le "circuit" normal de l'eau est de s'écouler dans les rivières (ou dans les nappes souterraines) : ainsi la même eau est, ou peut être utilisée plusieurs fois de suite par des usagers successifs, tous situés le long de la même rivière. Aussi le pollueur situé en amont crée-t-il une gêne notable pour les usagers en aval, et avec, pourrait-on dire un effet multiplicatif puisque cette eau aura été utilisée plusieurs fois. Il se crée ainsi de toute évidence, une solidarité par bassin hydrographique, du fait même des lois de la nature.

Un tel phénomène aurait dû être perçu depuis très longtemps la solidarité aurait dû être ressentie par tous les usagers d'un même bassin, si un phénomène contraire et heureux n'en avait masqué les effets : l'eau des rivières a de fait un pouvoir auto épurateur si bien que tant que la pollution n'avait pas atteint un niveau important, la rivière, pouvait en général "supporter" et "absorber" cette pollution, sans qu'une gêne notable ne soit subie par les autres usagers. Mais ce niveau de pollution est maintenant atteint et largement dépassé, et une proportion importante des fleuves et des rivières de France est polluée.

De plus, il n'est pas sans intérêt de remarquer qu'en matière de pollution des eaux, les personnes qui subissent une gêne du fait d'un accident de pollution sont généralement distinctes de celles qui polluent, et sont même souvent géographiquement assez distantes de l'endroit où l'accident est survenu. Une telle circonstance fait que l'importance de l'accident de pollution est souvent sous estimée par le pollueur qui n'en ressent pas directement les effets.

En matière d'air, par contre, le "circuit" des masses gazeuses de l'atmosphère n'est pas aussi simple. Le danger se situe en fait à deux niveaux : d'une part localement, l'air, par exemple autour d'une usine, peut être considérablement pollué, ce qui à la longue, outre une gêne non négligeable (odeurs, fumées) peut poser des problèmes de santé. D'autre part la pollution diffuse au fur et à mesure que l'on s'éloigne du foyer de pollution. Dans une région industrielle, ou de concentration urbaine lorsque les conditions météorologiques ne sont pas favorables (inversion de température par exemple), il peut arriver qu'un matelas d'air très pollué reste plusieurs jours sur la région créant un danger pour la santé des populations concernées. Dans ce cas, la pollution n'est pas due à un foyer très pollueur, mais à l'accumulation au même endroit de pollutions faibles venant d'un grand nombre de foyers de pollution.

De ce fait, sauf localement, la pollution atmosphérique ne crée pas vraiment une solidarité géographique entre certains groupes d'usagers, comparable à la solidarité par bassin géographique des usagers d'eau.

Par contre, pour une pollution localisée, le pollueur ressent souvent assez directement les effets de la pollution qu'il crée. La gêne qu'il impose aux autres lui sera plus facile à comprendre et on peut penser que il sera quelquefois enclin de lui-même à diminuer la pollution dont il est responsable.

2) Techniquement, les problèmes seront aussi très différents : il est plus facile de contenir des eaux usées dans un circuit à part, et de les traiter dans une station d'épuration, qu'il n'est concevable de "contenir" l'air ou les odeurs, ou les fumées, et de les traiter.

Aussi en matière d'eau, on cherchera soit à collecter les eaux usées et à les traiter dans une station d'épuration, soit à éventuellement changer les procédés industriels, pour utiliser moins d'eau et à la limite ne plus utiliser d'eau. Le but recherché sera de rejeter dans une rivière une eau, dont les qualités physiques et chimiques soient aussi proches que possible d'une eau de rivière non polluée, et en particulier qui permette la vie de la faune et de la flore aquatiques.

En matière d'air, l'action sera plus limitée, et peut être formant moins un tout : on luttera d'une part contre les poussières, d'autre part contre le SO₂, ou encore contre le CO etc... Les moyens techniques employés seront soit des phénomènes physiques (dépoussiéreurs électrostatiques), soit des réactions chimiques ou physico-chimiques (absorption).

A ce sujet, une remarque importante peut être faite sur le plan de la connaissance même de la pollution = en matière d'eau, et nous y reviendrons en parlant des Agences Financières de Bassin, on est arrivé (de manière imparfaite certes) à chiffrer la pollution, et à la mesurer. En matière d'air, on sait chiffrer les teneurs en tel ou tel produit, mais on n'a pas encore élaboré une théorie de la pollution atmosphérique au même titre que pour la pollution des eaux.

- 3) En ce qui concerne l'industrie, les problèmes de pollution d'air ou eau ne sont pas en général sensibles dans les mêmes branches : en matière d'eau, les industries du papier, les industries alimentaires, les industries chimiques sont les plus grosses pollueuses... En matière d'air, on peut citer au contraire les cimenteries, les incinérations d'ordures ménagères etc...
- 4) Il existe enfin sur le plan pratique une différence fondamentale, qu'il convient de citer ici pour y revenir plus longuement ultérieurement, à savoir, que la pollution des eaux est soumise au paiement des redevances de pollution aux Agences Financières de Bassin, alors que pour l'air seule la réglementation imposée par l'Administration (loi de 1917 sur les établissements classés) s'attaque aux problèmes de pollution.

Corrélativement les investissements anti pollution dans le domaine de l'eau peuvent bénéficier pour une quote part non négligeable du total d'une aide de l'Agence Financière de Bassin, soit sous forme de prêts, soit sous forme de subventions, ou encore des deux. Rien de semblable n'existe en matière d'air.

Plusieurs caractéristiques importantes sont cependant communes aux deux domaines : "Air" et "Eau". Nous en noterons deux :

- 1) Le climat, les conditions météorologiques et atmosphériques ont une importance primordiale en matière de pollution de l'air ou de l'eau. Sur ce point force est de reconnaître que la France vis à vis des autres pays du monde est dans une situation privilégiée et très favorable.

La ressource en eau de la France est extrêmement abondante dans presque toutes les régions, relativement bien étalée au cours de l'année. En général les fleuves et les rivières françaises sont nombreux, et d'un débit correct toute l'année. Le problème de la pollution des eaux (comme celui qui lui est lié de la gestion de la ressource en eau) en est d'autant facilité.

Du point de vue atmosphérique, la France est un pays où il est rare qu'il n'y ait point de vent tant au sol qu'en altitude. Le brassage des masses d'air se fait ainsi sans peine. Les occasions de phénomènes d'inversion de températures sont très rares. La dispersion de la pollution atmosphérique est facilitée. Les pluies relativement fréquentes sur la majeure partie du pays contribuent à précipiter les particules en suspension dans l'air, et à éviter les poussières.

- 2) Une même pollution peut créer des nuisances extrêmement différentes suivant sa localisation géographique sur le territoire. Ceci a été en particulier suffisamment montré en matière d'eau, où une industrie polluante située à l'embouchure d'un fleuve créé moins de gênes pour les usagers que si elle se trouve près de la source de ce même fleuve. De même une usine polluant l'atmosphère créé moins de gêne dans une zone non habitée, que dans un quartier d'habitations d'une ville.

L'implantation géographique des activités polluantes, ou en d'autres termes l'aspect "aménagement du territoire" prend, et prendra à l'avenir un rôle de plus en plus essentiel en matière d'environnement et de protection de la nature.

Deuxième partie :
les différents niveaux de la lutte contre la pollution

On peut envisager plusieurs manières de s'attaquer aux problèmes posés par la pollution : d'une manière générale, le marché des équipements d'épuration sera régi par la loi de l'offre et de la demande. Il est donc possible d'agir sur chacun de ces termes.

Du côté de l'offre on peut être amené à aider les constructeurs de matériel d'épuration, et les sociétés d'engineering anti-pollution. L'aide aux constructeurs sera particulièrement adaptée s'il s'agit d'une aide portant sur la recherche et la mise au point de matériels nouveaux de plus en plus perfectionnés.

Néanmoins c'est du côté de la demande, c'est-à-dire des utilisateurs potentiels de matériel d'épuration ou des industriels susceptibles de moins polluer par changement de procédé, que la gamme d'interventions possibles est la plus complète : une aide peut être envisagée au niveau de la recherche, du développement, de la mise en oeuvre (investissement) ou du fonctionnement (frais d'exploitation).

Les questions de Recherche et Développement ont déjà fait l'objet d'études, aussi nous ne les abordons pas dans ce dossier. Il convient de noter tout de même que la Recherche et le Développement en matière de lutte anti-pollution peuvent bénéficier de contrats avec la Délégation Générale à la Recherche Scientifique et Technique donnant lieu à une avance de 50 % de l'Etat, remboursable uniquement en cas de succès.

L'aide au fonctionnement du matériel d'épuration est une idée neuve, sur laquelle aucune réflexion sérieuse n'a encore porté. Nous ne l'avons pas étudiée dans ce dossier, nous limitant au problème plus immédiat et plus crucial de l'aide à l'investissement.

En conclusion, cette étude est délibérément axée sur les problèmes posés par le financement par l'industriel de l'investissement initial qu'il destine à la lutte contre la pollution.

Troisième Partie :

Pourquoi se préoccuper uniquement des problèmes de l'Industrie?

A - En matière d'eau

Il convient de distinguer trois sources principales de pollution des rivières et des nappes phréatiques :

- les usagers "domestiques" de l'eau
- les industries raccordées aux réseaux d'égouts
- les industries rejetant directement dans les rivières.

En chiffres grossiers, on estime que ces trois sources de pollution contribuent respectivement pour 40, 20, et 40 % à la pollution totale.

Dans les deux premiers cas, il apparaît clairement que la construction d'une station d'épuration sera effectuée par la collectivité locale. Dans le dernier cas au contraire, l'industriel est tenu d'investir lui-même.

Or sur le plan des mentalités, une station d'épuration ne diffère pas sensiblement par nature de tout autre équipement collectif et public, pour un gestionnaire d'une collectivité locale. Ses critères de choix entre un hôpital, une piscine, une station d'épuration des eaux sont de deux ordres : l'importance qu'il attache subjectivement aux besoins et aux problèmes de la collectivité locale concernée, et le poids politique qui s'attache au choix de tel investissement plutôt qu'un autre. Dans un tel contexte, la réalisation d'une station d'épuration des eaux ne provoque pas de réticences particulières.

Pour l'industriel au contraire, un tel investissement diffère fondamentalement de ceux qu'il fait ordinairement. Son critère de choix étant la rentabilité économique d'un projet, il s'attachera à réaliser des investissements dits productifs, au détriment de la lutte anti-pollution, qui dans son optique est manifestement improductive et non rentable.

Au plan du financement, les structures des circuits de financement auxquels peuvent faire appel la collectivité locale ou l'industriel, sont évidemment cohérentes avec les critères d'investissement respectifs de chacun. Ainsi la collectivité locale aura peu de peine à financer un équipement collectif (improductif et non rentable), alors que l'industriel ne trouvera de financement extérieur que pour des projets assurés d'une bonne rentabilité.

Par ailleurs, il faut remarquer que les moyens techniques de lutte contre la pollution pourront être très différents dans les deux cas. La collectivité locale ne peut pas supprimer la pollution "à la source", elle se contente donc de la traiter dans une station d'épuration. Dans bien des cas au contraire (et cette circonstance est éminemment souhaitable) l'industriel pourrait supprimer totalement la pollution ou la diminuer fortement en améliorant ou en changeant le procédé de fabrication. Enfin on peut aussi faire valoir que les actions réglementaires possibles pour l'Etat concernant les usages domestiques se placeront souvent avant même la pollution, par interdiction de certains produits (lessives non biodégradables etc...), alors que pour l'industrie l'Etat imposera au contraire des normes de qualité des eaux après pollution.

De toutes ces différences, il résulte qu'il est parfaitement justifié de s'intéresser de manière séparée aux problèmes posés aux collectivités locales, et aux industries. L'objet du présent papier sera limité à ce second point.

Mais avant de conclure sur cette question il paraît opportun de préciser quelque peu le système des Agences Financières de Bassin, dont une des originalités et non la moindre est justement qu'il s'applique tant aux collectivités locales, qu'aux industriels.

On peut distinguer en première approche deux fonctions principales des agences : l'une est de lever l'impôt sous la forme de redevances de prélèvement, de consommation, et de pollution d'eau, l'autre est d'utiliser et de redistribuer les fonds ainsi collectés.

Les Agences Financières de Bassin sont des institutions très récentes puisqu'elles résultent de la loi de 1964 sur l'eau, et que leur mise en place n'est intervenue que vers 1967. Avant la mise en vigueur de ce système, l'eau était tenue pour un bien collectif existant en quantité pratiquement illimitée: on admettait donc que le fait de prélever une quantité d'eau, ou de la consommer, ou de la rejeter polluée, ne créait pas de gêne pour les autres utilisateurs. Le "vrai prix" de l'eau était donc nul, et toutes ces opérations étaient donc gratuites. La nouvelle optique, qui sous-tend implicitement le système des Agences Financières de Bassin, est que l'eau est devenue une ressource rare, dont les différentes formes d'utilisation (prélèvement, consommation, pollution) doivent être payées par l'utilisateur à son juste prix.

Il y a donc trois types de redevances à acquitter auprès des Agences Financières de Bassin : les redevances de prélèvement assises sur la quantité d'eau prélevée, les redevances de consommation assises sur la quantité d'eau consommée, et enfin les redevances de pollution dont l'assiette est la "pollution rejetée". Celle-ci est mesurée (ou estimée forfaitairement) par référence à une formule, qui s'écrit :

$$\frac{2 \text{ DBO} + \text{ DCO}}{3} + \text{ MeS}$$

ou : DBO signifie Demande Biologique en Oxygène
DCO signifie Demande Chimique en Oxygène
MeS signifie Matières en Suspension.

Les sommes ainsi réunies par les redevances de pollution sont utilisées à subventionner, ou à aider par des prêts les investissements anti-pollution. Sur le plan de l'économie théorique, il va y avoir pour le pollueur une alternative qui peut être schématisée de manière suivante :

- soit il n'investit pas, et donc continue à polluer. Il va alors payer régulièrement chaque année d'importantes redevances de pollution ;
- soit il investit, et diminue considérablement sa pollution. Ses redevances de pollution seront bien plus faibles, mais il a eu à investir des sommes considérables, et paie de plus chaque année les frais de fonctionnement du dispositif d'épuration.

De cette analyse, il résulte bien évidemment que pour un certain niveau de redevances, le pollueur va "avoir intérêt" à investir et à ne plus polluer. L'objectif à long terme des Agences est donc de se placer au moins à ce niveau. Les estimations actuelles laissent à penser qu'il faudrait pour cela multiplier en moyenne par cinq les taux actuels de redevance-pollution.

Cependant les effets économiques de l'institution des redevances sont extrêmement variables d'une branche d'industrie à une autre, et le taux ne peut être élevé rapidement car il est déjà devenu à peine supportable dans certaines branches grosses pollueuses.

B - En matière d'air

Trois sources principales de pollution atmosphérique peuvent être distinguées :

- les véhicules (automobiles, camions, trains, avions etc...)
- les combustions (chauffage industriel, domestique)
- les industries polluantes.

Sur les deux premiers points, il n'y a pas à proprement parler de problème de financement pour l'industrie. Tout au plus peut-on parler d'un problème d'évolution et de progrès technique (en matière d'automobiles par exemple), et d'un problème de réglementation (interdiction de matériels trop polluants, normes d'anti-pollution admises etc...), les dispositifs anti-épuration sont dans ce cas ipso facto répercutés dans le prix de vente à payer par le consommateur.

En ce qui concerne l'industrie par contre, étant donné qu'il n'y a pas changement du produit final (du ciment produit sans pollution atmosphérique n'est pas discernable de ciment produit avec une pollution atmosphérique considérable) la répercussion sur le consommateur tout au moins à court terme, n'est pas si facile, et il y aura donc un problème de financement pour les industries polluées.

Quatrième Partie : le problème de financement

Quelles sont les principales caractéristiques du problème du financement des investissements anti-pollution dans l'industrie ?

1) Les différentes sources de financement industriel sont nombreuses :

- l'autofinancement
- l'emprunt bancaire (Court Terme, Moyen Terme ou Long Terme)
- l'appel au marché financier (obligations ou augmentations de capital)
- l'appel indirect au marché financier (Groupements d'Emprunts)
- la réalisation d'actifs
- les emprunts auprès du Crédit National.

A cette liste il convient d'ajouter les sources de financements exceptionnels, sous forme d'aides de l'Etat.

- les subventions (de fonctionnement ou d'équipement)
- les prêts bonifiés
- les prêts du F.D.E.S.

Enfin, et sans que l'on puisse à proprement parler de sources de financement, il va de soi que les dégrèvements fiscaux, ou les changements dans les règles d'amortissement peuvent changer dans des proportions considérables la capacité de financement d'une entreprise.

2) La caractéristique commune des sources ordinaires de financement industriel, est que pour une entreprise donnée elles ne sont pas illimitées :

- Ainsi du fait notamment de la concurrence, la marge de manoeuvre sur les prix de vente peut être très limitée. De même si l'on veut conserver une bonne image de marque auprès du marché financier, en vue d'appels ultérieurs, il peut quelquefois être difficile de ne pas distribuer de dividendes. Pour ces raisons et bien d'autres, l'autofinancement est limité.
- Les conditions sévères en matière de garantie, et en matière de rentabilité prévue du plan d'investissements à financer, qui sont imposées aussi bien par le Crédit National que par les banques ne facilitent pas le recours aux emprunts. Il en est a fortiori de même pour l'appel direct ou indirect au marché financier.

En règle générale, on peut donc penser que du moins à court terme, un investissement anti-pollution se fera au détriment d'un investissement productif.

3) Compte tenu des éléments qui viennent d'être exposés, les premières idées qui furent proposées au sujet de ce problème de financement, ont été de faciliter les emprunts anti-pollution des entreprises par une double action :

- sur les taux (ce qui implique une bonification d'intérêts)
- sur la garantie (idée de "Fonds de Garantie").

Telles sont les grandes lignes du problème tel qu'il se posait au moment où le Ministère du Développement Industriel et Scientifique a demandé à deux Ingénieurs Elèves des Mines d'y réfléchir, l'accent ayant été d'abord mis logiquement sur l'étude de l'opportunité de la création d'un "fond d'intervention".

CHAPITRE II

UNE ANNEE DE LUTTE CONTRE LES POLLUTIONS INDUSTRIELLES

CHAPITRE II

UNE ANNEE DE LUTTE CONTRE LES POLLUTIONS INDUSTRIELLES

- AVANT - PROPOS -

On a rapidement rappelé Chapitre I les principaux éléments techniques du problème financier posé par la lutte contre la pollution. Dans les faits, il en résulte un blocage des circuits de fonds susceptibles d'alimenter l'action de Protection de l'environnement. La conséquence en est, qu'à un degré plus ou moins grand selon les observateurs, la réalisation des objectifs que s'assigne le Gouvernement est mise en cause par l'existence même de ces problèmes financiers.

Cette situation de blocage, ou au moins de relative inadaptation, était confusément ressentie lorsqu'en Octobre 1970, le Ministère du Développement industriel et scientifique demanda cette étude, qui devait être centrée sur la création d'un "Fonds d'intervention". A cette époque, en fait, les données du problème étaient très mal définies ; l'opportunité d'une intervention de l'Etat n'était pas évidente pour tous ; à fortiori, ses modalités éventuelles faisaient-elles, l'objet de nombreuses discussions. Il va sans dire qu'il en est encore de même sur de nombreux points, après six mois d'une étude qui n'a pu aborder tous les aspects d'un domaine extrêmement vaste. Certains problèmes, en revanche, ont bénéficié de la réflexion conjointe de nombreuses personnes appartenant à l'Administration, et aux milieux industriels et bancaires. A ce titre, un certain nombre de concepts ont mûri, certaines mentalités ont changé.

Les auteurs de ce dossier ont délibérément choisi de ne pas présenter un tableau théorique et exhaustif du problème qui leur avait été soumis. Ils préfèrent présenter ci-après une sorte de "Journal raisonné", dans lequel ils essaient de faire comprendre le cheminement des idées de chacun des partenaires impliqués dans la Protection de l'environnement. Autant l'historique des évènements présente peu d'intérêt, autant, en effet, l'historique de l'évolution des idées semble-t-il démonstratif et plein d'enseignements.

En définitive, on ne manquera pas de s'apercevoir que le dossier n'apporte pas de solution au problème posé. Il se contente d'essayer de montrer qu'il y a eu un certain progrès, quel est ce progrès, ainsi, en conclusion, que les directions dans lesquelles la Recherche pourrait être utilement orientée. Les annexes précisent les données techniques de certains problèmes dans lesquels il a été possible aux auteurs du dossier, en raison de la lumière qu'apportée sur eux l'actualité, d'entrer plus à fond. Ces annexes présentent certains recoupements ou redites, en raison de l'existence (Annexe 2) d'un Projet de note à adresser au Ministère des Finances, qui constitue un tout en soi, sans contenir tous les développements que l'on trouvera dans les autres Annexes. Cette circonstance nuit à la cohérence logique du dossier. Pour ces multiples raisons, celui-ci doit, avant tout, être considéré comme un document de travail : il relate des Faits, non pas objectivement, mais tels qu'ils ont été ressentis par les auteurs du dossier ; il reflète l'expérience de deux Ingénieurs - élèves des Mines, la façon dont ils ont vécu les événements auxquels ils ont été mêlés. A ce titre, peut-être certains des protagonistes de ces événements seraient-ils surpris de l'interprétation qui est donnée de leurs comportements. Les auteurs du dossier les assurent que, s'il y a eu erreur, elle n'est le fait que de leur inexpérience de la "chose administrative". En tout état de cause, ce qu'ils rapportent n'engage évidemment qu'eux-mêmes.

o

o

o

- PREMIERE PARTIE -

"de Novembre 1970 à la Création du Ministère de l'environnement"

I.- Le Service chargé de la Protection de l'environnement, au Ministère du Développement industriel et scientifique.

En Octobre 1970, le Service chargé de la Protection de l'environnement à la D.I.T.E.I.M., demande deux études sur les aspects économiques et financiers de la lutte contre la pollution. La démarche sous-jacente peut être ainsi analysée :

- l'insuffisance du système d'incitation à l'investissement par les Agences de Bassin apparaît clairement : les industriels préfèrent payer des redevances, plutôt que de construire des stations d'épuration.
- il faut donc débloquer le système.
- Pour subventionner les investissements à des taux importants, il faudrait disposer de sommes très importantes (au moins 100 MF par an).
- Celles-ci apparaissent exorbitantes, car, à cette date, la pollution n'est pas encore vraiment à l'ordre du jour - Le Ministère de l'environnement n'existe pas encore - Par ailleurs, ne pourrait-on pas obtenir les mêmes résultats, en dépensant moins ?
- Aussi paraît-il préférable de rechercher des sources de financement privées.
- Mais des prêts, aux conditions usuelles de garantie et de taux, ne seraient pas attractifs.
- On a donc l'idée d'aider les investissements en bonifiant le taux d'intérêt, ou en facilitant la garantie des prêts, ou les deux, ce qui coûterait, de toute façon, beaucoup moins cher qu'une subvention. En particulier on pense que, peut-être, en bloquant 10 F, on pourrait garantir un en-cours de prêts de l'ordre de 100 F (idée d'un fond de garantie de l'ordre du dixième des prêts en cours, par analogie avec les systèmes d'assurances).

- Ces opérations ne pourraient-elles se monter dans le cadre de certaines branches pour lesquelles le Ministère est en train d'imposer des programmes de réduction de la pollution (papeteries - cimenteries). On émet l'idée d'un "contrat" dans lequel l'Etat fournirait une garantie, et l'industriel un engagement d'investir.
- Il est demandé aux auteurs du dossier d'étudier pareille possibilité.
- Toujours dans cette hypothèse d'intervention par branche, il est demandé à deux de nos camarades de se renseigner sur la pollution des différentes branches, d'essayer de la corrélérer avec un indicateur économique, puis, dans l'hypothèse où l'on épurerait, étudier une corrélation entre le coût de l'épuration et l'indicateur économique retenu. Cette étude pourrait, à plus long terme, faire ressortir les branches où il faut intervenir en priorité, les taux d'autofinancement possibles, etc

II.- Les agences financières de bassin -

Elles conviennent que les redevances, au taux actuel, ne sont pas assez incitatives, et pensent que, justement, la solution du problème de financement complémentaire réside dans leur augmentation au "juste niveau". Comme pour obtenir une telle augmentation, il faut au moins justifier de l'emploi total des fonds actuellement collectés, ce qui pour l'instant n'est pas le cas, certaines agences pensent utiles, à court terme, d'étendre le champ d'action des agences pour arriver à distribuer les fonds excédentaires dont elles disposent momentanément.

De toute façon, les agences ne voient pas clairement l'utilité d'autres mécanismes de distribution de fonds que celui mis en place en 1967, et déclarent que, si de tels mécanismes complémentaires devaient finalement être mis en place, elles préféreraient en assurer elles-mêmes le patronage. A dire vrai, ceci pose le problème d'une extension des attributions des agences à des fonctions plus ou moins "bancaires", pouvant aller jusqu'à emprunter pour reprêter. De telles activités sont statutairement interdites aux agences, et tout le problème pour elles serait d'arriver à les exercer quand même. Une première proposition : l'octroi d'un prêt complémentaire aux aides traditionnelles, de 30 % au maximum du montant de l'opération, financé à 50 % par l'agence et à 50 % par le département, a été refusée par l'état. Si maintenant un fonds de garantie était envisagé, elles seraient néanmoins prêtes, sur le plan des principes, à y participer.

En résumé, qu'il s'agisse d'étendre leur champ d'action pour distribuer les fonds excédentaires et justifier une augmentation de redevances, ou d'exercer de nouvelles attributions mieux adaptées aux problèmes du financement complémentaire, la position des agences est qu'une solution peut être trouvée en s'appuyant sur l'infrastructure qu'elles constituent, et qu'une telle solution devrait être préférée à toute solution s'appuyant sur des institutions existantes ou à créer, mais extérieures au système des agences.

III.- Le Secrétariat permanent pour l'étude des problèmes de l'eau -

Le S.P.E.P.E. est un organisme de liaison et de coordination administrative entre les agences et les différents Ministères - A ce titre, il n'élabore pas de doctrine distincte de celle des Agences qui détiennent, avec les "Commissions de l'eau", la réalité du pouvoir de décision et de suggestion. Néanmoins, ses contacts avec les milieux administratifs centraux lui permettent de porter un jugement sur les orientations définies par les agences, et de conseiller celles-ci.

En ce qui concerne le problème de financement, le S.P.E.P.E. fait remarquer que l'extension des prérogatives des Agences se heurtera à un refus du Ministère des Finances s'il y a risque que celui-ci n'en perde le contrôle, ou si son résultat est une incitation non contrôlable à l'investissement. Ces considérations doivent limiter sérieusement les espoirs placés dans l'extension des attributions des Agences.

IV.- Les Milieux industriels -

IV.A.- Les industriels, représentés par le Conseil National du Patronat français, sont hostiles à la création d'organismes nouveaux consacrés au financement antipollution ; en particulier, ils ne sont pas favorables à la création d'un Groupement d'emprunts interprofessionnel, qui collecterait des fonds sur le Marché financier, et les répartirait entre les investisseurs de toutes branches mettant en oeuvre des programmes d'épuration - Par contre, ils se déclarent évidemment prêts à recueillir, au passage, les aides que l'Etat voudrait bien mettre en place ; ils déclarent même que de telles aides sont une condition nécessaire pour que la lutte puisse démarrer.

Leur position est donc une position d'attente, avec "renvoi de la balle" dans le camp de l'administration. Cette position est d'ailleurs théoriquement justifiée ; le Vème Plan prévoyant la mise en place d'un système d'aide qui n'est jamais apparu. Il est de bonne gestion, dans ces conditions, d'attendre.

IV.B.- L'administration faisant la sourde oreille, ce qui paraît toujours dangereux, le C.N.P.F. a préféré prendre l'initiative de réunir une commission de travail pour étudier les problèmes du financement complémentaire.

Ceci satisfait les industriels des branches très polluantes (pâtes à papier, par exemple), qui sont, eux, favorables à un montage interprofessionnel par lequel les branches moins lourdement frappées concourraient à aider les branches les plus frappées.

IV.C.- On peut prévoir que la réflexion de tous les industriels s'appuie sur les points suivants :

- recherche de voies d'accès au Crédit n'obérant pas leur capacité d'endettement pour des investissements productifs.

- MAIS, avant toute chose, attachement au libéralisme et à la Sauvegarde de leur liberté d'action - Cet attachement au libéralisme se manifeste par les prises de position suivantes :

- les industriels donnent leur accord pour que soient fixées des priorités d'épuration par bassin, à condition que ce soit en fonction d'une règle abstraite de rentabilité des fonds investis ("tant de kilogs de pollution enlevés par Franc investi) qui ne risque pas d'introduire des inégalités de traitement entre eux.

- ils sont opposés au financement par les Agences des modifications techniques internes aux établissements.

- ils sont opposés au financement par les Agences des établissements nouveaux : celles-ci ont déjà, pensent-ils, des coûts inférieurs à la moyennes par suite du progrès technique, il ne leur semble pas normal d'accentuer le déséquilibre avec les usines anciennes par des aides.

- ils préfèrent que les Agences interviennent sous forme de prêts (relations d'égalité entre Agences et Industriels) plutôt que sous forme de subventions.

L'option est donc nette en faveur d'une ingérence minime des Agences dans la vie des entreprises. Certains industriels insistent même sur le fait que les agences devraient rester dans le cadre strict de leurs attributions initiales, et disparaître au terme de leur mission d'adaptation de l'industrie à la lutte antipollution.

V.- Résumé -

En résumé, on peut donc distinguer les principaux courants d'opinion suivants :

- 1.- Le Ministère du Développement industriel et scientifique
- 2.- les Agences, tempérées par le S.P.E.P.E.
- 3.- les Industriels, avec des nuances selon qu'il s'agit des instances patronales ou des entrepreneurs des branches les plus polluantes.

Leurs positions relatives peuvent être ainsi schématisées :

- 1.- L'élément central, du point de vue administratif, est constitué par les Agences et le S.P.E.P.E., qui tendent à l'augmentation de leurs prérogatives.
- 2.- Ceci entraîne une réaction vive des industriels.
- 3.- Le M.D.I.S. ressent leur position comme un compromis entre deux tendances :
 - celles des instances patronales, qui est de libéralisme total
 - celle des industriels gros pollueurs, qui souhaitent un minimum d'aide, quitte à sacrifier une part d'indépendance.
- 4.- Dans ces conditions, le M.D.I.S. cherche à définir quelle aide l'Etat pourrait apporter, qui réponde à cette attente, sans porter préjudice aux Agences.

- 5.- Il mène cette réflexion conjointement avec le S.P.E.P.E.
- 6.- Toutefois, il apparaît clairement que le M.D.I.S. souhaiterait garder la haute main sur le mécanisme d'aide qui serait mis en place - Celui-ci aurait probablement, ainsi que cela se pratique dans de nombreux pays, un certain caractère discrétionnaire.

- DEUXIEME PARTIE -

La Création du Ministère de l'environnement, et ce qui en découle

Début 1971, est annoncée la création du nouveau Ministère de l'environnement. La conséquence immédiate en est un changement d'organisation des services administratifs. Le S.P.E.P.E. est maintenu dans ses attributions - En revanche, les services chargés des nuisances industrielles au M.D.I.S. sont transférés au nouveau Ministère . Ils y rejoignent un certain nombre d'autres services transférés des Ministères de l'équipement, de l'agriculture, etc..., qui viennent constituer les "Services de Protection de la Nature, et de l'environnement"- Un "Directeur Général de la Protection de la Nature", provenant du Ministère de l'Agriculture et conservant partiellement son ancienne équipe, est nommé. Dans le même temps, Monsieur MOYEN devient Conseiller technique au Cabinet du Ministre.

Nous conservons, avec Monsieur MOYEN, l'idée que l'Etat pourrait intervenir en favorisant la mise en place, ou en mettant en place, des organismes distributeur de crédit, par lesquels serait canalisée une aide. Dans ce but, il nous est demandé de réviser la conception d'ensemble de notre dossier ; nous devons adopter une conception pratique : d'abord, justifier l'intervention de l'Etat, ensuite faire une liste des moyens de financement possibles, le montant à financer étant supposé connu. De la sorte, il n'y aura plus qu'à faire un choix entre les différents mécanismes financiers possibles, et à en proposer un, en s'appuyant sur les justifications étudiées (Cf. Annexe 2).

Or, depuis la création du nouveau Ministère, de nombreuses initiatives se font jour dans les milieux industriels et bancaires. Chacun a l'impression que "les choses bougent". Notre réflexion sur les organismes financiers se trouve donc tout naturellement associée aux projets qui sont "dans l'air". Il en résulte les réflexions sur les Groupements d'emprunt, la "Banque d'épuration", le Financement particulier de la Branche des pâtes à papier, que l'on trouvera en annexe.

Un certain nombre de ces projets sont à tel point "dans l'air" qu'ils finissent par se concrétiser. On assiste successivement à la création de deux Groupements collectifs d'emprunts obligatoires groupés (GIPADE et GIFAP), tandis que la Banque de Paris et des Pays-Bas étend le domaine de compétence de sa filiale PETROFIGAZ aux opérations de prêts pour des programmes antipollution. Les raisons principales de toutes ces créations sont au nombre de deux :

- d'abord, les milieux bancaires sentent bien qu'avec le nouveau Ministère, des ressources budgétaires nouvelles vont être affectées à la lutte antipollution. Il importe donc de créer des réceptacles appropriés pour recueillir, éventuellement, ces ressources.
- ensuite, avec la création du Ministère de l'environnement, le problème de la lutte antipollution s'est politisé ; toutes les parties prenantes cherchent désormais à prendre des mesures qui soient non seulement techniquement efficaces, mais encore douées d'un impact suffisant sur l'opinion - A ce titre, les Industriels (le C.N.P.F.) attachent de l'importance à se montrer sous un jour favorable au public, à prouver qu'eux aussi attachent, tout comme l'Etat, de l'importance à la protection de la Nature.

Ces créations contrarient quelque peu nos projets initiaux ; en effet, des organismes financiers ayant été créés par des personnes privées, l'initiative en a échappé à l'administration qui se trouve devant le fait accompli. Va-t-elle distribuer, par le canal de l'un ou l'autre de ces organismes, l'aide qu'elle se proposait d'affecter par le moyen d'un organisme dont elle aurait, elle-même, pris l'initiative ?

La réponse apportée par le Ministère de l'environnement est négative. Elle se fonde sur trois considérations principales :

- les organismes sont trois : choisir est un problème difficile, qui est contraire à la règle de neutralité de l'Etat envers le secteur privé.
- aucun ne correspond parfaitement au problème à traiter (voir annexes)
- et surtout, les organismes semblent difficilement viables sans aide de l'Etat. Ils ne présentent en effet en eux-mêmes pas d'avantages substantiels par rapport à des Groupements ou à des Banques destinées à financer des investissements productifs. Pourquoi dès lors les industries seraient-elles plus incitées à utiliser leurs services, que ceux de leurs bailleurs de fonds habituels ?

Les conséquences de cette réponse négative sont que l'initiative, qui avait momentanément échappé à l'administration, lui revient. Elle peut, en toute liberté d'esprit, envisager la mise en route de ses premiers travaux.

- TROISIEME PARTIE -

"Les premiers travaux du nouveau Ministère"

Le Ministère de l'environnement, à la suite de l'éclosion d'un certain nombre d'organismes financiers privés, a donc décidé de ne pas se servir de ceux-ci pour canaliser l'aide de l'Etat aux investissements anti-pollution. Cette aide est pourtant nécessaire ; le premier souci du nouveau Ministère va donc être de mettre en place un système d'aides, viable par lui-même, indépendamment de toute autre initiative.

A cet effet est constitué un Groupe de travail réunissant M. MOYEN, un représentant du Service des Nuisances industrielles au Ministère de l'environnement, un Inspecteur des Finances du Crédit National, et les deux auteurs du dossier. Ce groupe doit rédiger une Note, destinée au Ministère des Finances, et par laquelle le Ministère de l'environnement justifie la nécessité d'une aide de l'Etat, et fait des propositions pratiques. Il est convenu que les propositions porteront sur les deux principales formes d'aide qu'il est possible de mettre en place : l'aide fiscale et l'aide directe par subvention. En fait, au fur et à mesure de la rédaction de la Note, il apparaît clairement que le problème global n'est pas encore mûr et, que les solutions envisagées ne correspondent qu'à certains aspects du problème. Certaines mesures, prises individuellement, paraissent satisfaisantes, mais on ne peut pas juger si elles suffisent. Le résultat de ce travail est la Note jointe en annexe 2; elle contient des propositions assez précises en ce qui concerne les mesures fiscales (encore que leur taux optimum n'ait pu être scientifiquement déterminé), et des propositions très imprécises, en ce qui concerne les subventions, pour lesquelles il n'a pas été possible de recueillir des éléments de jugement objectif en quantité suffisante.

Cette insuffisance de la Note, en ce qui concerne les subventions, est d'autant plus ennuyeuse que, pour diverses raisons, le Ministère de l'Environnement préfère commencer par mettre en place cette forme d'aide, plutôt que des aides fiscales. Dans ces conditions, la Note ne peut servir de support direct à l'action.

Il n'a pas semblé exclu, alors que le dossier se terminait, que le Ministère de l'environnement propose une action dont les trois principaux volets seraient :

- une dotation au F.I.A.N.E. pour permettre des opérations exemplaires ayant un caractère "pilote"
- des crédits budgétaires pour aider les branches industrielles les plus touchées.
- la possibilité de faire bénéficier la partie anti-pollution des investissements nouveaux en province des aides traditionnellement distribuées par la DATAR, sur avis de M.D.P.N.E.

Ces actions sont conformes à la "philosophie d'intervention" définie dans la Note ; elles sont citées ici à titre indicatif, d'autres options pouvant, finalement, prévaloir.

CONCLUSION

- CONCLUSION -

On ne peut certes pas affirmer que le problème du financement de la lutte antipollution soit résolu ; en revanche, un certain nombre de progrès ont, incontestablement, marqué cette année.

Dans les faits, on peut citer :

- la Création du Ministère de la Protection de la Nature et de l'environnement, et l'affectation de ressources financières au problème.
- la Création du GIFAP du GIPADE et l'extension des attributions de PETROFIGAZ.
- l'Initiative de la branche des pâtes à papier d'utiliser le produit de la taxe parafiscale sur les papiers et cartons pour la lutte contre la pollution.
- l'autorisation accordée au Crédit National de prêter, à ses conditions habituelles (donc avantageuses), pour la lutte anti-pollution.
- l'inscription des programmes anti-pollution au sein des "actions concertées" bénéficiant de l'aide au développement de la D.G.R.S.T.
- l'inscription d'objectifs quantifiés et assez ambitieux au 6ème Plan.
- la parution des livres Blancs des Agences financières de bassin.
- le passage progressif de la taxation des pollutions "au forfait" à la taxation "à la mesure".
- la parution d'une Règlementation des nuisances émises par les cimenteries

etc....

Dans les idées, on peut noter :

- la prise de conscience de la nécessité d'une incitation économique de l'Etat.

- des progrès dans la querelle entre ceux qui pensent que les industries nouvelles doivent être aidées, et ceux qui pensent le contraire.
- la progression de la foi dans les changements techniques, plutôt que dans les stations d'épuration, comme meilleure solution aux problèmes de pollution.
- le balayage d'un certain nombre d'idées fausses, notamment l'idée qu'il existe un phénomène "multiplicateur" permettant de garantir un prêt important avec une somme minime.
- le progrès de la notion de contrat entre des branches industrielles et l'Etat.
- le progrès de la notion de priorité géographique pour les programmes d'épuration, et l'introduction d'une dimension "Aménagement du territoire"
- la désuétude de la notion de "taxe sur l'air" et d'"agences financières pour l'air".

Il semble que parmi les problèmes importants qui n'ont pu être abordés, et qui devraient bénéficier le plus rapidement possible des efforts de réflexion, figurent :

- la meilleure connaissance de l'effort global à faire dans le Pays (total, répartition par taille de projets, répartition géographique, répartition entre usines anciennes et nouvelles).
- la détermination plus scientifique du taux des mesures fiscales à proposer
- la détermination, par rapport à des indicateurs économiques, et par comparaison avec l'étranger, des montants de subvention à accorder.
- l'examen du problème des petites et moyennes entreprises, qui ne sont pas concernées par les mesures actuellement prises, ou en cours d'adoption. Des montages spécifiques, impliquant peut être les Chambres de Commerce et d'Industrie, devraient pouvoir être mis en place.
- l'adaptation au problème de la lutte antipollution de la procédure d'aide au développement de la Délégation Générale à la Recherche scientifique et technique.

Certes, ce champ de réflexion est immense ; mais lorsque l'on constate le travail considérable accompli par le Ministère Chargé de la Protection de la Nature et de l'Environnement en quelques mois seulement, on ne peut douter que des solutions définitives soient rapidement trouvées.

- LISTE DES CONTACTS PRIS -

MINISTERE DU DEVELOPPEMENT INDUSTRIEL et SCIENTIFIQUE -

MM. DUVERGER	Conseiller technique au Secrétariat d'Etat à la M.P.I.
LEGRAND	D.I.T.E.I.M.
LE BARS	Direction des Industries du fer et de l'acier
LE THOMAS	Conseiller technique au Secrétariat d'Etat à M.P.I.
REBIERES	Chef du Service de Prévention des Nuisances industrielles
SYROTA	Service de Prévention des nuisances industrielles

SECRETARIAT PERMANENT POUR L'ETUDE DES PROBLEMES de l'EAU -

MM. ALLEMAND
BOUCHARD
CHARLES
C.PICARD
J.PICARD

AGENCES FINANCIERES DE BASSIN -

MM. MARTIN	Directeur de l'Agence Artois-Picardie
VALLIRON	Directeur de l'Agence Seine - Normandie
TENIERES BUCHOT	Agence Seine - Normandie

ORGANISATIONS PROFESSIONNELLES -

MM. GODARD	C.N.P.F.
KEMPF	C.N.P.F.
ANGELLOZ	Secrétaire Général de la Fédération des Pâtes à papier.

Fédération des Associations de Riverains industriels

INDUSTRIELS -

MM. CHARBONIERAS	P.C.C. Rey
BURKHARDT	Groupement Européen de la Cellulose
KLEIN	" " "
AUBRY	" " "

ETABLISSEMENTS INDUSTRIELS VISITES -

Alimentation équilibrée de Commentry (A.E.C.)	à COMMENTRY
La Cellulose d'Alizay	à ALIZAY
La Cellulose des Ardennes	à HARNONCOURT (Belgique)
Coopérative sucrière de Lillers	à LILLERS
Equarissage CAILLAUX	à MORTAGNE

ETABLISSEMENTS FINANCIERS -

MM. AUBERGER	Crédit National
HOMOLLE	Directeur adjoint à la Banque de Paris et des Pays Bas
DENIEUIL	Banque de Paris et des Pays Bas
LEMAIGRE	Banque de Paris et des Pays Bas

- A N N E X E 1 -

Exemple de Coûts de la lutte Anti-pollution

Les chiffres que nous allons citer concernent une usine de pâte à papier d'environ 300 tonnes par jour de pâte kraft blanchie.

Elle est munie d'une station d'épuration suivant le procédé des boues activées, comprenant schématiquement les installations suivantes :

- un bassin de neutralisation
- un décanteur primaire
- une station de traitement secondaire par boues activées.

Les boues en excès ne sont pas traitées, mais rejetées dans une carrière désaffectée.

Cette installation étant en fonctionnement depuis plusieurs années les coûts ont été analysés comme suit :

par 1 000 m³ d'eaux résiduaires : 124,5 Francs
(dont 21,3 % en produits chimiques, 31,8 % en Energie, 12,4 % en main d'oeuvre, 2,6 % en entretien, 20,5 % en traitement des boues et 11,4 % en amortissements techniques)

par tonne de D.B.O. traitée : 409,6 Francs

par tonne de pâte à papier produite : 17,9 Francs

(La consommation spécifique d'eau était de 145 m³/Tonne de pâte, et la D.B.O. traitée de 44,5 kg/Tonne de pâte)

Il convient de remarquer que ces résultats sont tout à fait concordants avec ceux publiés par M. BERRY et VAROQUAUX (Annales des Mines, Mars 1970, p. 43)

Traitement primaire : 0,65 F par tonne de pâte
Traitement secondaire : 15,2F par tonne de pâte

Tous ces chiffres sont à comparer au prix de vente de la pâte à papier qui est de l'ordre de 500 à 700 Francs.

On voit donc que le coût de la lutte contre la pollution peut atteindre pour une telle usine une proportion de 2,5 à 3 % du prix de vente final, c'est-à-dire une proportion plus importante encore de la valeur ajoutée de l'entreprise.

Par comparaison, si le niveau des redevances est de 12 000 à 36 000 Francs par an par tonne/jour de D.B.O. (opus cité p. 42) le niveau des redevances ramené à la tonne de pâte est au maximum de

$$\frac{36\ 000}{365} \times 0,045 \neq 4,5 \text{ F/tonne de pâte}$$

A ce niveau, l'industriel n'a pas "intérêt" à lutter contre la pollution au-delà de la décantation primaire.

- A N N E X E 2 -

PROJET de NOTE

OBJET : Financement de la lutte contre la pollution industrielle

Première partie : INTRODUCTION ET EXPOSE DES MOTIFS

Les grandes lignes d'une politique de l'environnement ont été définies par le Gouvernement : vis-à-vis de l'industrie, l'action du Ministère chargé de la Protection de la Nature et de l'Environnement visera à protéger les populations des nuisances créées par les industries avoisinantes, sans cependant nuire à l'industrialisation accélérée de la France prévue au VIème Plan.

Pour promouvoir cette action, l'Etat peut intervenir financièrement à différents niveaux d'exécution, soit par une aide à la recherche et au développement de procédés de lutte contre les nuisances, soit directement en encourageant la mise en oeuvre et la réalisation d'investissements destinés à protéger l'environnement, soit même par une aide au fonctionnement de ces équipements anti-pollution. La présente note ne s'occupera pas du stade recherche et développement, ni du stade aide au fonctionnement, elle se préoccupera uniquement des problèmes posés par le financement des investissements.

Les charges financières nouvelles, qui vont résulter pour l'Industrie, de cette politique, ont été estimées à un montant de 800 millions de francs par an pour les seuls investissements, auxquels il faudrait ajouter éventuellement les frais d'exploitation annuels des stations d'épuration construites, et le montant des redevances acquittées par l'industrie sur sa pollution résiduelle.

A terme certes, ces charges devront être prises en compte par l'industriel, qui les répercutera sur son prix de vente. Les prix mondiaux incluront alors les coûts de la lutte anti-pollution, celle-ci étant donc indirectement financée par les consommateurs. Néanmoins pendant une phase intermédiaire, où certains pays seulement se préoccupent de la qualité de leur cadre de vie, ces coût ne peuvent être répercutés que très partiellement, sous peine de voir des branches d'industrie ne plus être du tout compétitives vis-à-vis de l'étranger. Par ailleurs, les impératifs de stabilité des prix peuvent inciter le Gouvernement à ne pas autoriser certaines hausses.

Or, la capacité de financement d'une entreprise étant limitée, l'investissement anti-pollution d'une année diminue d'autant les ressources qui restent disponibles pour des investissements productifs.

De plus, à prix de vente constants, cet investissement une fois mis en route va altérer de manière sensible le fonctionnement de l'entreprise :

1 - Les charges d'exploitation (achats et salaires), de même que les frais financiers, seront plus importants, entraînant une baisse corrélative du cash-flow avant impôts.

2 - En raison de cette baisse du cash-flow, et aussi de la plus grande capacité d'amortissement fiscal, les impôts vont sans doute diminuer. Ainsi le résultat net après impôts diminuera donc probablement moins que le cash-flow avant impôts.

3 - Ces effets défavorables sur les résultats de l'entreprise peuvent être masqués en partie s'il y a un système de taxation de la pollution. En effet, les redevances que doit acquitter l'entreprise devraient diminuer considérablement après la mise en route d'un dispositif d'épuration. Néanmoins, dans la situation actuelle, et en matière d'eau, le niveau des redevances n'est pas tel que cet effet soit prépondérant. En effet, il est admis que la charge qu'elles créent pour les industriels est à peu près un cinquième de celle qui résulterait de l'investissement contre la pollution et n'atteint même pas en général le montant des frais directs d'exploitation annuels de ces dispositifs d'épuration.

Par conséquent, à court terme comme à moyen terme, une certaine part des dépenses de lutte contre les nuisances sera obtenue par l'entreprise par la diminution à due concurrence des ressources destinées à ses investissements productifs.

En fonction des objectifs généraux déjà cités, et en raison des conséquences financières qu'une telle politique impose aux entreprises, on peut analyser comme suit les principes qui pourraient guider l'action à entreprendre dans ce domaine.

1 - Pour les établissements nouveaux, tant au point de vue physique qu'au point de vue financier, l'investissement anti-pollution n'est pas distinct de l'investissement strictement productif. Il ne nécessite donc pas de financement spécifique et bénéficie même déjà quelquefois indirectement d'aides de l'Etat ... lorsque le projet total est aidé (par exemple primes de développement industriel, primes d'adaptation industrielle, primes d'orientation agricole, prêts du FDES, etc). De plus, l'Administration est en position de force pour obliger l'industriel à respecter les normes anti-pollution puisque l'implantation est soumise à autorisation préalable. Certes donc, s'il est normal que ces investissements nouveaux bénéficient de plein droit des mesures générales, notamment fiscales, qui pourraient être prises, il conviendrait sauf cas particulier de les exclure à priori de toute aide particulière ayant un caractère plus spécifique et discrétionnaire.

2 - Pour les établissements existants, la situation est très différente : l'investissement anti-pollution est un investissement supplémentaires, isolé ; il sera en général difficile pour l'industriel de le financer par les moyens ordinaires (prêts bancaires, etc) puisque les charges financières qui en résultent, ne peuvent être en aucun cas couvertes par la rentabilité propre de l'investissement, celui-ci étant par nature improductif. De plus, en général, le coût de l'élimination des nuisances d'une usine ancienne construite avant que les préoccupations d'environnement ne soient à l'ordre du jour sera très largement supérieur aux coûts correspondants pour une usine neuve pour laquelle dans le choix de l'implantation géographique, et au cours de la mise au point du procédé de fabrication, il aura déjà été tenu compte dans une certaine mesure des impératifs de la lutte anti-pollution.

Certes l'Etat pourrait dans ce cas seulement tenter de manière réglementaire de leur imposer d'autorité des normes. Une telle politique vis-à-vis des établissements anciens présenterait cependant de graves inconvénients :

Dans certaines branches, l'obligation brutale d'appliquer le règlement entraînerait ipso facto une fermeture rapide de certains établissements, avec toutes les conséquences économiques et sociales qui en résulteraient. Parmi les branches les plus vulnérables, on peut citer les pâtes à papier, l'industrie alimentaire, certaines industries chimiques, les cimenteries.

Dans la majorité des branches, il est vrai, et pour l'industrie en général, une telle obligation n'aurait pas les mêmes effets : si on compare le chiffre déjà avancé de 800 millions de francs par an à la F.B.C.F. des entreprises productives, on voit que les charges anti-pollution représentent entre 0,5 et 1 % des investissements annuels des entreprises.

Cependant une incitation économique paraît devoir être ajoutée à la simple pression réglementaire : elle permet de fait de faire appliquer le règlement d'une manière plus effective, et sans avoir à mettre en place et à utiliser des moyens de contrôle et de répression excessivement lourds ; par ailleurs, l'incitation économique est conforme à l'objectif déjà cité de faciliter l'industrialisation ; elle doit aussi éviter de dresser les industriels contre la politique de l'environnement, d'autant que ceux-ci s'estiment quelquefois les victimes injustifiées d'un revirement de l'opinion publique. Enfin l'incitation économique permet de moduler au cours du temps le rythme des investissements anti-pollution. L'action réglementaire joue alors pleinement son rôle dans un second temps, en officialisant l'évolution ainsi provoquée, et en obligeant à investir le dernier noyau des industriels irréductibles. Force est d'ailleurs de constater que les pays étrangers désireux de mener une politique de l'environnement ont mis en place un système d'incitation économique.

Il paraît donc souhaitable de mener de pair une action réglementaire, une action d'incitation économique générale, et en cas de besoin dans des branches déterminées une action de sauvegarde par des mesures plus spécifiques.

Certes, en matière de pollution des eaux, les redevances instituées par les Agences Financières de Bassin (1), assises sur les pollutions déversées, incitent déjà les industriels à investir dans la lutte anti-pollution. Cette incitation est renforcée par le fait que les sommes ainsi collectées servent à aider les projets d'épuration les plus intéressants. Elle n'en est pas moins insuffisante :

- le niveau des redevances est trop faible, dans la majorité des cas, pour que l'incitation à investir soit réelle, c'est-à-dire qu'il soit plus rentable pour l'industriel d'investir, que de supporter les taxes frappant la pollution qu'il déverse.
- les aides des agences couvrent au maximum 40 % des financements des projets d'épuration industrielle et laissent subsister un problème important de financement complémentaire.
- du point de vue global, il n'y a pas apport d'argent frais à l'industrie. Il s'agit d'une simple redistribution de fonds provenant des industriels eux-mêmes. Le circuit comporte d'ailleurs une déperdition vers les collectivités locales qui résolvant plus facilement que l'industrie leurs problèmes de financement complémentaire, demandent et obtiennent des agences des aides proportionnellement supérieures à la quote part de ressources qu'elles injectent dans le circuit.
- finalement, le système actuel ne concerne que l'eau.

Certes également, des initiatives privées (2) ont abouti dans les derniers mois à créer des organismes destinés à faciliter l'accès du marché financier aux entreprises désireuses d'investir dans la lutte anti-pollution, ou de construire des matériels d'épuration. De par leur forme (Groupements d'emprunts), ces organismes ne semblent pas les mieux adaptés pour couvrir des besoins de financement, dont les montants et les durées sont extraordinairement variés. Ils peuvent être cependant très intéressants pour financer les industries constructrices de matériel financier à certaines sociétés. Leur attrait dépendra finalement des incitations économiques que l'Etat peut mettre en place, indépendamment de tout organisme privé, pour stimuler l'appel, aux fins de l'anti-pollution, de ces capitaux.

...

(1) cf. annexe 2a

(2) cf. annexe 2b

Il faut donc mettre en place un système d'incitation économique. Un premier pas a été fait dans cette voie avec la mesure d'amortissement exceptionnel de 50 % des immeubles d'épuration, prise en 1965, et prorogée jusqu'à 1976 (1). Cette mesure, seule, n'a pas eu tous les effets souhaités :

- elle n'a pas été très utilisée peut-être, ni bien connue par les industriels ;
- on peut penser que cela est dû au fait qu'elle ne s'appliquait qu'à une partie très restreinte de l'investissement, la partie immobilière.

Bien d'autres moyens sont envisageables, que ce soient des mesures fiscales ou des régimes directs d'aides - qui peuvent alors être aussi adaptés aux problèmes de sauvegarde posés par certaines industries. Ils vont être examinés successivement, au double point de vue des objectifs définis, et de leur coût budgétaire.

...

(1) Cf. annexe 2c

Deuxième partie : EXAMEN DES MESURES POSSIBLES

A - MESURES FISCALES -

Pour atteindre l'objectif d'une incitation économique d'ensemble, les mesures fiscales paraissent manifestement les mieux adaptées : leur mise en oeuvre est facile et ne demande pas de structures nouvelles. De plus elles s'appliquent uniformément à toutes les entreprises, ce qui est en accord avec l'effet psychologique (faire accepter par les industriels la politique de l'environnement) et l'effet économique (ne pas freiner l'industrialisation) escomptés.

1 - Actions concernant la T.V.A. -

Certains industriels pensent qu'une réduction du taux de la taxe sur la valeur ajoutée perçue sur les équipements anti-pollution aurait l'effet incitatif recherché. Sans doute une telle mesure aurait-elle un effet psychologique sur les chefs d'entreprise, néanmoins une analyse économique plus serrée montre que les sociétés acheteuses et utilisatrices de matériel anti-pollution y trouveraient rarement un avantage véritable : en règle générale en effet la société acheteuse parvient à récupérer les taxes payées sur ses achats, sur celles afférentes à ses ventes. Seul alors le prix hors taxes d'un matériel lui importe. Celui-ci ne devrait pas être affecté par une réduction du taux de la T.V.A., qui n'aurait donc aucune incidence pour l'entreprise.

Cependant, si la société utilisatrice est en situation de "butoir" une telle mesure lui serait favorable, mais comme il n'y a aucun lien logique entre le fait d'être en situation de "butoir", et l'importance que pose l'entreprise au regard de la pollution, l'aide ainsi apportée serait discriminatoire dans un sens non justifié.

En conclusion, autant il est clair qu'une réduction du taux de la T.V.A. peut être profitable lorsque l'acheteur du produit est un ménage, autant une telle réduction apparaît-elle comme inadaptée aux problèmes que rencontrent les utilisateurs industriels.

2 - Création d'une provision pour investissements anti-pollution -

En matière de fiscalité directe, la manière la plus propice d'encourager les industriels à épargner pour autofinancer leurs investissements, ou du moins une partie de ceux-ci, serait de les autoriser à constituer en franchise d'impôts une provision destinée à cet usage. Cette provision serait limitée dans son montant (les dotations annuelles étant plafonnées), et dans le temps (les sommes ainsi épargnées chaque année devant être réutilisées dans les cinq ans, sous peine de taxation supplémentaire). Une fois utilisées à financer un investissement anti-pollution, les sommes prises sur la provision seraient traitées fiscalement comme une subvention d'équipement.

Il convient de noter que du point de vue théorique cette mesure ne serait pas sans analogie avec la provision pour reconstitution de gisement déjà existante pour les industries pétrolières. De même que la collectivité, après avoir concédé un gisement à une entreprise, l'autorise à mettre de côté en franchise d'impôts certaines sommes, sous réserve qu'elles soient utilisées dans un délai imparti à des dépenses d'exploration et de recherches d'hydrocarbures, de façon à reconstituer si possible le capital initial collectif qu'étaient les ressources pétrolières, de même on peut admettre que la collectivité ayant permis à une entreprise d'utiliser de "l'eau propre", l'autorise à mettre en provision un certain montant, sous réserve d'une utilisation effective dans un délai donné en vue de reconstituer les ressources en "eau propre" initiales.

Certes les industriels pourraient être amenés par cette mesure à délibérément reculer leurs investissements pendant quelques années pour profiter à fond de la constitution d'une provision : par ailleurs pour l'Etat c'est une mesure peu souple, qui l'engage pour de nombreuses années ; enfin le contrôle de l'emploi des sommes, et la pénalisation du non emploi (par une taxation supplémentaire en sus de la réintégration au bénéfice imposable) peuvent paraître autant de difficultés pratiques de mise en oeuvre.

Néanmoins il semble y avoir là une mesure de fond bien adaptée au problème, et pouvant avoir à long terme des effets extrêmement bénéfiques. De plus les petites et moyennes entreprises y seraient sans doute très sensibles car l'auto-financement y joue habituellement un rôle important par rapport aux moyens de financement externes. Enfin on peut pallier les inconvénients indiqués ci-dessus pour les quelques premières années, en mettant la mesure en vigueur progressivement, avec au départ un plafond de dotation annuelle réduit, et une durée avant emploi plus courte.

En matière d'eau, en admettant que le niveau des redevances est actuellement un cinquième de celui qui permettrait de financer la totalité des investissements anti-pollution, l'institution d'une provision dont on déciderait de plafonner la dotation annuelle au niveau des redevances permettrait aux entreprises de financer ainsi en moyenne 20 % de leurs investissements (en supposant, ce qui est un cas limite, que toutes les entreprises utiliseraient intégralement les possibilités de mise en provision ainsi offertes).

Le coût budgétaire pour l'Etat serait équivalent à celui qui résulterait d'un doublement des redevances des Agences de Bassin : on peut l'estimer à une perte de rentrées fiscales d'environ 10 % du montant des investissements "eau" soit 40 millions de francs. Il va de soi cependant que beaucoup d'entreprises ne pourront ou ne voudront utiliser intégralement cette provision, si bien que cette estimation est certainement bien supérieure à ce que serait le coût réel.

Dans le domaine de l'air, sauf mise en place, d'ailleurs difficile à imaginer, d'un système financier analogue à celui des agences de bassin pour l'eau, auquel cas des modalités comparables pourraient se concevoir, on peut imaginer que le plafond de la dotation soit fixé par les services du Ministère de l'Environnement après étude d'un dossier présentant un plan de financement détaillé d'un équipement anti-pollution. De plus un critère fixe serait aussi retenu : par exemple ne pas dépasser 1 % de la valeur ajoutée, ce qui assurerait une certaine cohérence avec le domaine de l'eau, où les redevances ont déjà été plafonnées par ce critère.

Finalement, compte tenu de ce que les investissements anti-pollution en matière d'air sont estimés à un montant comparable aux investissements anti-pollution en matière d'eau, il paraît judicieux de maintenir les dépenses d'incitation correspondantes à un niveau comparable dans l'un et l'autre cas; pour ce faire le ministère pourrait, après une étude, fixer chaque année le pourcentage maximal de l'investissement prévu qu'il accepterait de laisser autofinancer par l'industriel dans le cadre de la provision.

3 - Amortissements et déductions fiscales -

Certes il est des moyens plus directs d'inciter à l'investissement et à ce titre les mesures déjà rappelées sur l'amortissement exceptionnel sont en vigueur (1). On peut songer à les aménager pour pallier les inconvénients qui ont été décrits. En particulier l'objet de la mesure pourrait être étendu, puisqu'actuellement l'amortissement exceptionnel de 50 % est réservé à la partie immeuble ; mais en général pour du matériel l'amortissement dégressif est au moins aussi intéressant pour l'industriel.

....

(1) Cf. annexe 2c

Etendre l'objet de la mesure aurait donc peu d'incidence si le taux de 50 % n'est pas simultanément augmenté. Une telle voie est en effet envisageable, mais à perte de rentrées fiscales égales, il paraît plus opportun d'utiliser une mesure assez proche bien que légèrement différente : la déduction fiscale pour investissement.

En effet, déduire directement des impôts sur les bénéfices industriels et commerciaux un certain pourcentage des investissements anti-pollution présente de nombreux avantages : comme pour l'amortissement exceptionnel seules les entreprises dynamiques ayant un bénéfice non nul peuvent en profiter, mais alors qu'une perte résultant d'un amortissement exceptionnel est reportable, il est prévu qu'une déduction fiscale ne le soit pas. De plus cette mesure semble psychologiquement beaucoup plus attrayante pour les industriels et présente pour l'Etat l'avantage d'être souple d'utilisation : alors que des dispositions d'amortissement exceptionnel ne peuvent être fréquemment remises en cause, des mesures de déduction fiscale peuvent être révisables chaque année quant à leur taux, et quant aux investissements auxquels elles s'appliquent.

Une déduction fiscale de 10 % des investissements de lutte anti-pollution, meubles ou immeubles, air ou eau, aurait donc une efficacité certaine pour inciter l'industriel à investir. Pour un investissement immobilier, amortissable linéairement sur dix ans, bénéficiant de l'amortissement exceptionnel de 50 %, le coût budgétaire pour l'Etat par référence à la situation actuelle serait de 7,25 % de l'investissement(1) Pour un matériel amortissable dégressivement sur sept ans, le coût budgétaire serait de 8,25 % de l'investissement(2). Sur ces 7,25 ou 8,25 %, 5 % ont le caractère de dépenses provisoires (récupérables par le biais des amortissements des années ultérieures, qui étant plus faibles provoquent une plus forte rentrée fiscale)(3). Sans chercher à cerner précisément la part des investissements immobiliers dans les dispositifs d'épuration, on peut estimer que le coût pour le budget de l'Etat d'une telle mesure serait au maximum de $8,00 \text{ MF} \times 7,75 = 62 \text{ MF}$ sur lesquels 40 MF seraient des dépenses définitives, et 22 MF des dépenses provisoires. Ces chiffres peuvent eux aussi être considérés comme des estimations par excès, dans la mesure où toutes les entreprises ne seront certainement pas à même de profiter à fond de cette déduction fiscale.

4 - Conclusion sur les mesures fiscales -

Les mesures fiscales que l'on peut proposer comme répondant le mieux aux objectifs d'incitation économique d'ensemble explicités auparavant, sont alors les suivantes :

1) Constitution d'une provision pour investissement anti-pollution.

(1) (2) (3) Voir Annexe 2d

Les subventions directes semblent les mesures les mieux adaptées aux deux premiers objectifs. Elles auraient un caractère d'INTERVENTION (montant relativement élevé, mise en oeuvre rare) et seraient subordonnées à la présentation au Ministère de l'Environnement d'un dossier technique et financier complet ; le Ministère étudierait la partie technique du dossier et confierait la partie financière au Crédit National. Les subventions, une fois allouées, seraient versées à l'entreprise concernée directement par le Trésor, en une ou plusieurs tranches. Elles proviendraient d'un fond destiné à cet effet. Les subventions pourraient prendre la forme de subventions de fonctionnement, ou de subventions d'équipement. En raison de leur caractère, il s'agirait surtout de subventions d'équipement.

- A N N E X E 2a -

LES AGENCES FINANCIERES DE BASSIN

Les agences financières de bassin sont des organismes publics chargés, dans le cadre de la loi sur l'eau du 16 décembre 1964, de promouvoir les actions nécessaires pour obtenir des quantités et des qualités d'eau suffisantes, dans les différents bassins hydrographiques français.

A cet effet, elles prélèvent des redevances auprès des différents utilisateurs qui sont de trois types :

- 1) Redevances de prélèvement
- 2) Redevances de consommation
- 3) Redevances de pollution.

Le produit des deux premières est affecté au financement des grands ouvrages destinés à assurer l'alimentation des villes et des industries en eau (barrages réservoirs, etc...) et à protéger les terrains industriels et à urbaniser des crues de certains cours d'eau. D'après le livre blanc de l'agence Seine-Normandie, "grâce à une ventilation judicieuse entre prêts et subventions, le niveau de ces redevances ne devrait augmenter qu'assez légèrement pour satisfaire aux objectifs imposés par la croissance démographique et l'industrialisation". Il n'y a donc pas de problème particulier en ce domaine.

Les redevances de pollution sont affectées au financement des stations d'épuration des industries et des collectivités locales. Les conditions d'équilibre de ce financement sont, malheureusement, très différentes des précédentes. Dans le cadre des objectifs que s'est fixée l'Agence Seine-Normandie (élimination de 36 000 tonnes de pollution par an) une très forte augmentation des redevances serait nécessaire pour adapter les moyens financiers aux besoins. Cette augmentation devrait être un doublement d'ici à 1976, un triplement d'ici à 1980, un quintuplement d'ici à 2000, en supposant maintenus les taux d'aide actuels.

Une telle orientation a, certes, de multiples avantages :

- d'abord, elle tend à faire payer aux industriels le "vrai prix" de leur pollution et, par "l'internalisation totale" de cet effet externe, elle inscrit la lutte contre la pollution dans les préoccupations quotidiennes de l'entrepreneur et, en conséquence, constitue en définitive un mécanisme d'un extrême libéralisme, et un outil efficace de décentralisation des décisions ;
- ensuite, elle s'appuie sur les institutions existantes : les agences financières de bassin, sans besoin d'en créer de nouvelles. Elle est donc particulièrement simple.

Diverses raisons laissent néanmoins à penser que l'augmentation des redevances ne pourra se faire assez rapidement pour fournir, par son seul jeu, les ressources qu'il importe de dégager pour ne pas accroître le retard déjà pris en matière d'investissements anti-pollution :

- d'abord, s'il est vrai que les redevances actuelles ne chargent pas lourdement l'ensemble des industries, elles représentent tout de même une charge presque insupportable pour certaines branches fortement polluantes. Ceci est si vrai que certaines industries ont obtenu (Conseil Interministériel du 13 mai 1968) que l'Etat se substitue à elles, à titre provisoire, pour le paiement du montant de leurs redevances excédant 1 % de la valeur ajoutée par leurs activités ;
- ensuite, le système des redevances est récent (il date de deux ans) et encore peu rôdé. Il semble inopportun de le faire évoluer trop rapidement, ce qui serait à l'encontre de l'image de stabilité et de continuité de l'Administration ;
- enfin, force est de constater que les industriels ont, jusqu'à présent, moins bénéficié de l'Aide des agences que les Collectivités Locales. Sur un programme de financement global de 543 millions de francs, les six agences prévoient 387 MF pour les Collectivités Locales (soit 71 %) et 156 MF pour les Industries (soit 29 %), alors qu'il est admis que les redevances versées par les Collectivités et par les Industries sont dans les proportions respectives de 60 et 40 %. Certes, ces proportions ne sont pas générales, et une agence parvient même à aider les Industriels plus que les Collectivités Locales ; toutes les agences sont par ailleurs conscientes du problème et essaient de se rapprocher d'un équilibre budgétaire global qui serait plus proche de deux sous-équilibres des recettes et des dépenses, pour les industriels d'une part, pour les Collectivités d'autre part. Les taux d'aide importants alloués par les agences aux Industriels témoignent de ce souci.

Il n'en est pas moins vrai que, dans la situation actuelle, les industriels seraient peut-être mal disposés envers une augmentation trop rapide des redevances.

Ces diverses raisons limitent l'usage qui pourra être fait, dans les prochaines années, de l'augmentation des redevances ; c'est la raison pour laquelle une incitation économique paraît très justifiée :

- permettant des investissements anti-pollution qui, sans elle, ne se seraient pas faits, elle devrait réduire le noyau des industriels très fort pollueurs pour lesquels une augmentation de redevance serait insupportable ;
- elle laisse le temps au système actuel des redevances de bien "entrer dans les moeurs", dispose favorablement à son égard l'opinion publique et industrielle, doit permettre, en facilitant le financement complémentaire des projets industriels, de susciter de nouvelles demandes de concours de ceux-ci aux agences et, de ce fait, de concourir au rétablissement d'un plus juste équilibre entre les aides attribuées aux Collectivités Locales et celles attribuées aux Industriels.

Telles sont les raisons pour lesquelles une incitation économique mise en place par l'Etat paraît être, dans une perspective à moyen terme, l'outil le plus directement utilisable et, en définitive, le meilleur accélérateur pour tendre vers la généralisation d'un système libéral dans lequel les redevances feraient payer aux pollueurs le vrai prix de leurs nuisances.

- A N N E X E 2b -

INITIATIVES PRIVEES AYANT ABOUTI, EN 1971,
A LA CREATION D'ORGANISMES DESTINES AU FINANCEMENT
DE LA LUTTE CONTRE LA POLLUTION

Dans les mois qui ont suivi la création par le Gouvernement du Ministère chargé de la Protection de la Nature et de l'Environnement plusieurs projets qui étaient à l'étude dans les milieux industriels ou bancaires ont abouti à la création d'organismes privés ayant pour objet le financement de la lutte contre la pollution.

Les journeaux financiers spécialisés ont publié à cette époque les communiqués suivants, qui éclairent mieux que tout commentaire l'objet réel de ces organismes :

GROUPEMENT DES INDUSTRIES POUR L'AMELIORATION DE L'ENVIRONNEMENT
"GIPADE"

La lutte contre la pollution et les nuisances figure aujourd'hui au premier plan des besoins de la société industrielle et des préoccupations des pouvoirs publics. Elle nécessite déjà d'importants investissements dont le volume ne peut que croître dans un proche avenir. Ainsi aux U.S.A., la lutte contre la pollution a représenté des dépenses de 11 milliards de dollars en 1970 et il est prévu qu'elles atteindront 23 milliards de dollars en 1975.

De nombreuses entreprises françaises devront financer des équipements coûteux pour réduire ou supprimer la pollution dont elles sont la cause.

C'est pour faciliter ces financements, et notamment en vue d'assurer l'accès au marché financier des entreprises qui n'en auraient pas la possibilité directement, que la Banque de Suez et de l'Union des Mines et le Crédit Industriel et Commercial viennent de constituer conjointement un groupement financier ouvert à toutes les sociétés ayant à lutter contre la pollution et à celles qui fabriquent des équipements de lutte contre les nuisances.

Déjà des groupes industriels ont fait connaître leur intention de participer à ce groupement qui devrait émettre son premier emprunt dans l'année qui vient.

Le groupement ainsi constitué prend le nom de "Groupement des industries pour l'amélioration de l'environnement" (GIPADE) ; son siège social est fixé, 9, rue Louis-Murat, PARIS 8e, et ses bureaux, 53, rue de Châteaudun, PARIS 9e.

GROUPEMENT INTERPROFESSIONNEL FINANCIER ANTI-POLLUTION (G.I.F.A.P.)

A la suite d'études engagées depuis plusieurs mois sur l'initiative de MM. Lazard Frères et Cie, diverses entreprises parmi les plus représentatives des principaux secteurs industriels sont convenues de créer un Groupement Interprofessionnel Financier destiné à promouvoir la lutte contre la pollution en facilitant le financement d'équipements destinés à protéger l'environnement.

Une réunion tenue le 25 mars 1971 a rassemblé les représentants des sociétés suivantes : Arjomari Prioux, Boussois-Souchon-Neuvesel, Société Française des Pétroles B.P., Compagnie Française de Raffinage, Ciments Lafarge, Lainière de Roubaix, Prouvost-Masurel, Pechiney, Shell Française, S.O.P.A.D.-Nestlé, Rhône-Poulenc, Ugine-Kuhlmann, Wendel-Sidelor.

Y assistait également M. Pierre Godard, ancien conseiller d'Etat en service extraordinaire, président de la Commission de l'Eau au Conseil National du Patronat Français et vice-président du Comité National de l'Eau.

Il a été rendu compte à la réunion des démarches déjà effectuées auprès de diverses administrations publiques particulièrement compétentes en la matière.

Le groupement dont le capital initial sera de 600 000 F et le siège provisoire 7, rue Pillet-Will à Paris 9e, prendra le nom de Groupement Interprofessionnel Financier Anti-Pollution, G.I.F.A.P. Il sera bien entendu ouvert à toutes les entreprises quelle que soit leur importance qui auront à financer des projets d'équipements contre la pollution.

Le groupement se propose non seulement de lever les fonds nécessaires par appel à l'épargne mais aussi de coordonner leur emploi avec diverses ressources d'autres origines qui pourraient dans certains cas être affectées aux mêmes fins.

Du fait même que ces organismes viennent d'être mis en place il n'est pas possible à l'heure actuelle de prévoir leur fonctionnement futur. On peut cependant d'ores et déjà faire les remarques suivantes :

1) L'objet premier de ces groupements est d'émettre dans le public un emprunt groupé sous forme d'obligations : or le fonctionnement actuel des groupements d'emprunts (GIS, GIC, etc...) présente les caractéristiques suivantes :

a) le montant global de l'emprunt est en général de plusieurs centaines de millions de francs. Le montant minimal s'est fixé de facto à 100 millions de francs.

b) le nombre d'entreprises participant à une émission d'obligations est relativement faible (entre 10 et 30 environ) et la quote part de chaque entreprise est au moins de un million de francs (ceci peut être interprété comme un désir de ne pas avoir des frais de gestion trop élevés).

c) les garanties demandées par le groupement aux entreprises sont toujours sévères : elles ne sont légèrement plus souples que pour un emprunt bancaire, que lorsque dans une même branche d'industrie, la situation financière de chacun peut être appréciée aisément, et la solidarité dans la branche est assez développée.

d) le coût final des sommes empruntées par l'entreprise est très élevé. Ceci est dû en particulier au fait qu'une fraction (6 à 10 %) de la somme empruntée est bloquée partie en capital du groupement, partie en versement au fond de garantie.

e) le placement de ces emprunts auprès du public n'est pas extrêmement facile, le marché obligataire français étant sollicité par bien d'autres organismes.

2) La lutte contre la pollution demande et demandera un financement très varié quant au montant des besoins individuels des entreprises (de 50 000 F à quelques dizaines de millions) et quant à la durée des emprunts nécessaires (court terme, moyen terme, long terme). Un organisme financier distribuant des prêts supérieurs à un million de francs, à long terme, avec un taux actuariel élevé, risque donc de ne couvrir qu'une part assez faible des besoins (en pratique, ce ne peuvent être que les besoins de financement anti-pollution à long terme des grosses entreprises grosses pollueuses. Or peut-être ce sont en général ces entreprises là qui disposent déjà de sources de financement suffisantes).

3) Dans les termes mêmes des communiqués cités ci-dessus réside une ambiguïté certaine sur l'objet réel des groupements : en effet, compte tenu des remarques qui viennent d'être faites, il est loisible de se demander si l'objet essentiel de ces groupements ne sera pas le financement des besoins des entreprises construc-
trices de matériel d'épuration.

- 4) Enfin, il ne faut pas sous-estimer a priori l'aspect en quelque sorte "publicitaire" de la création de ces groupements, permettant aux organisations patronales notamment de bien montrer à l'opinion publique qu'elles sont conscientes des problèmes de pollution et d'environnement industriel.

- 5) Il convient enfin de signaler que, sous l'égide de la Banque de Paris et des Pays-Bas, la société PETROFIGAZ a vu son objet étendu à la lutte anti-pollution. Les informations parvenues à ce jour laissent à penser que cet organisme pourrait faire des prêts d'un montant et d'une durée plus variés aux entreprises ayant à faire un investissement anti-pollution.

Les considérations qui précèdent conduisent à être d'une très grande prudence vis-à-vis de ces initiatives privées, tant que les modalités et le fonctionnement effectif de ces organismes n'auront pas permis d'y voir plus clair. En particulier, il est indispensable qu'une aide éventuelle de l'Etat à la lutte anti-pollution se fasse totalement indépendamment des montages financiers créés.

- A N N E X E 2c -

TEXTES LEGISLATIFS ET REGLEMENTAIRES RELATIFS
AU REGIME FISCAL DES INVESTISSEMENTS ANTI-POLLUTION

I - Loi du 28 Décembre 1959

Titre II

Imposition des entreprises industrielles et commerciales et impôt sur les sociétés.

Art. 37

I - L'amortissement des biens d'équipement autres que les immeubles d'habitation, les chantiers locaux servant à l'exercice de la profession, acquis ou fabriqués à compter du 1er janvier 1960 par les entreprises industrielles pourra être calculé suivant un système d'amortissement dégressif, compte tenu de la durée d'amortissement en usage de chaque nature d'industrie. Un décret en Conseil d'Etat avant le 1er mai 1960, fixera les modalités et les plafonds de l'amortissement dégressif par référence au taux de l'amortissement linéaire tel qu'il résulte de la législation existante.

L'amortissement dégressif s'appliquera annuellement dans la limite des plafonds, à la valeur résiduelle du bien à amortir.

Sous réserve des dispositions transitoires de l'article 32 de la présente loi, pour tous les biens acquis ou fabriqués à partir du 1er janvier 1960, cessent d'être applicables les amortissements accélérés actuellement admis en faveur de certaines catégories d'entreprises de matériels ou d'outillages.

Ces modalités d'amortissement correspondent à une utilisation quotidienne traditionnelle quant à la durée ; dans le cas d'utilisation continue des matériels considérés, les taux d'amortissement seront majorés.

II - Les dispositions du paragraphe I ci-dessus sont applicables dans les mêmes conditions aux investissements meubles et immeubles.

II - Décret d'application de la loi du 28 décembre 1959

Ministère des Finances et des Affaires Economiques :
Décret n° 60-441 du 9 mai 1960 fixant, en application
de l'article 37 de la loi n° 59-1472 du 28 décembre
1959, les modalités et les plafonds de l'amortissement
dégressif des biens d'équipement.

Le Premier ministre,

Sur le rapport du ministre des finances et des affaires
économiques et du secrétaire d'Etat aux finances,

Vu l'article 37 de la loi n° 59-1472 du 28 décembre 1959
portant réforme du contentieux fiscal et divers aménagements fis-
caux ;

Vu le code général des impôts, et notamment l'article
39-1-2° ;

Le conseil d'Etat (section des finances) entendu,

Décète :

Art. 1er

Les entreprises passibles de l'impôt sur les sociétés ou
de l'impôt sur le revenu des personnes physiques et de la taxe
complémentaire au titre des bénéficiaires industriels et commerciaux
peuvent amortir suivant un système dégressif - dans les conditions
fixées aux articles 2 à 4 du présent décret - les immobilisations
acquises ou fabriquées par elles à compter du 1er janvier 1960 et
énumérées ci-après :

- Matériels et outillages utilisés pour des opérations industrielles
de fabrication, de transformation ou de transport.
- Matériels de manutention.
- Installations destinées à l'épuration des eaux et à l'assainis-
sement de l'atmosphère.
- Installations productrices de vapeur, chaleur ou énergie.
- Installations de sécurité et installations à caractère médico-
social ;
- Machines de bureau, à l'exclusion des machines à écrire.
- Matériels et outillages utilisés à des opérations de recherche
scientifique ou technique.
- Installations de magasinage et de stockage sans que puissent y
être compris les locaux servant à l'exercice de la profession ;
- Immeubles et matériels des entreprises hôtelières.

Sont exclus du bénéfice de l'amortissement dégressif les
biens qui étaient déjà usagés au moment de leur acquisition par
l'entreprise ainsi que ceux dont la durée normale d'utilisation
est inférieure à trois ans.

Art. 2

Le montant de l'annuité d'amortissement afférente à chacune des immobilisations énumérées à l'article 1er peut être déterminé :

1° En ce qui concerne l'exercice en cours à la date de l'acquisition ou de la construction de l'immobilisation, en appliquant, quelle que soit cette date, au prix de revient de ladite immobilisation le taux obtenu en multipliant le taux d'amortissement linéaire correspondant à la durée normale d'utilisation de cette immobilisation par celui des coefficients définis à l'article 3 qui lui est applicable ;

2° En ce qui concerne chacun des exercices suivants, et sous réserve des dispositions de l'article 4 ci-après, en appliquant le même taux à la valeur résiduelle comptable de l'immobilisation considérée.

Lorsque l'annuité dégressive d'amortissement ainsi calculée pour un exercice devient inférieure à l'annuité correspondant au quotient de la valeur résiduelle par le nombre d'années d'utilisation restant à courir à compter de l'ouverture dudit exercice, l'entreprise a la faculté de faire état d'un amortissement égal à cette dernière annuité.

Art. 3

1. Pour l'application des dispositions de l'article 2 ci-dessus, le taux de l'amortissement linéaire afférent à une immobilisation donnée s'entend du chiffre, exprimé par rapport à 100, qui est obtenu en divisant 100 par le nombre d'années de la durée normale d'utilisation de ladite immobilisation, compte tenu, le cas échéant, des circonstances particulières pouvant influencer sur cette durée.

2. Le coefficient applicable au taux de l'amortissement linéaire ci-dessus défini est, pour chaque immobilisation, fixé :

A 1,5 lorsque la durée normale d'utilisation est de trois ou quatre ans ;

A 2 lorsque cette durée normale est de cinq ou six ans ;

A 2,5 lorsque cette durée normale est supérieure à six ans.

Art. 4

1. Les amortissements calculés dans les conditions fixées à l'article 2, qui auraient été différés au cours d'exercices déficitaires, peuvent être prélevés en franchise d'impôt sur les résultats des premiers exercices suivants qui laissent apparaître un bénéfice suffisant, en plus de l'annuité afférente à ces exercices. Cette dernière annuité est alors calculée en partant du chiffre obtenu en retranchant de la valeur résiduelle comptable le montant des amortissements qui, précédemment différés, sont ainsi admis en déduction.

2. Les amortissements différés au cours d'exercices bénéficiaires peuvent être prélevés en franchise d'impôt dans les conditions prévues à l'article 2, 2°, sur les résultats des exercices suivants, mais seulement dans la mesure où ils excèdent le montant de l'amortissement linéaire afférent aux immobilisations considérées.

L'amortissement linéaire ainsi différé pourra être pratiqué soit au taux linéaire habituel après l'expiration de la durée normale d'utilisation des éléments correspondants si ces éléments sont encore en service, soit en totalité au moment de la mise hors de service desdits éléments.

Art. 5

Le ministre des finances et des affaires économiques et le secrétaire d'Etat aux finances sont chargés de l'exécution du présent décret, qui sera publié au Journal officiel de la République française.

Fait à Paris, le 9 mai 1960.

MICHEL DEBRE.

Par le Premier ministre :

Le ministre des finances et des affaires économiques,
WILFRID BAUMGARTNER.

Le secrétaire d'Etat aux finances,

VALERY GISCARD D'ESTAING.

III - Loi du 30 décembre 1965

Art. 12

Les entreprises qui construisent ou font construire des immeubles destinés à l'épuration des eaux industrielles, en conformité des dispositions de la loi n° 64-1245 du 16 décembre 1964, peuvent pratiquer, dès achèvement de ces constructions, un amortissement exceptionnel égal à 50 p. 100 de leur prix de revient.

La valeur résiduelle des immeubles est amortissable sur leur durée normale d'utilisation.

Les dispositions du présent article s'appliqueront aux constructions achevées avant le 1er janvier 1971.

IV - Loi de finances rectificative pour 1967 (n° 67-1172 du
22 décembre 1967)

Art. 2

Les entreprises qui construisent ou font construire des immeubles destinés à satisfaire aux obligations prévues par la loi n° 61-842 du 2 août 1961 relative à la lutte contre les pollutions atmosphériques et les odeurs peuvent pratiquer, dès achèvement de ces constructions, un amortissement exceptionnel égal à 50 p. 100 de leur prix de revient.

La valeur résiduelle des immeubles est amortissable sur leur durée normale d'utilisation.

Les dispositions du présent article s'appliqueront aux constructions achevées avant le 1er janvier 1971.

- A N N E X E 2d -

CALCUL DU COUT BUDGETAIRE ET DU COUT ECONOMIQUE
QU'ENGENDRERAIT UNE DEDUCTION FISCALE DE 10 %,
PAR RAPPORT A LA SITUATION EXISTANTE

1) Bien immobilier

Supposons un investissement de 100 dans un bien immobilier amortissable sur dix ans linéairement, et bénéficiant en outre d'un amortissement exceptionnel de 50 %. Les amortissements annuels seront alors les suivants :

	Année 1	Année 2	Année 3
Amortissement	50 + 5	5	5

Prenons cette situation comme référence et supposons de plus qu'une mesure de déduction fiscale de 10 % soit mise en vigueur. L'entreprise peut alors déduire 10 de ses impôts mais n'a amortit le bien que comme si c'était un investissement de 90. Soit :

	Année 1	Année 2	Année 3
Amortissement	45 + 4,5	4,5	4,5

Pour l'impôt sur les bénéfices industriels et commerciaux au taux de 50 %, cela se répercute de la manière suivante :

Année 1 : $\Delta_1 = - 10 + (55 - 49,5) \times 0,5 = - 7,25$

Année 2 : $\Delta_2 = (5 - 4,5) \times 0,5 = + 0,25$

Année 3 : $\Delta_3 = + 0,25$

.....

.....

Donc le coût budgétaire de l'année 1 est de 7,25 % de l'investissement. La récupération ultérieure est de $9 \times 0,25 = 2,25\%$ de l'investissement. Le coût pour le budget se décompose donc en 5 % de l'investissement en dépenses définitives et 2,25 % en dépenses provisoires.

2) Matériel d'épuration

Supposons un investissement de 100 dans un matériel d'épuration amortissable dégressivement sur sept ans : les amortissements annuels seront les suivants :

	Année 1	Année 2	Année 3	
Amortissement	35	23	15	etc.

Ayant pris pour base de comparaison cette situation, imaginons qu'une mesure de déduction fiscale de 10 % ait été mise en vigueur. L'entreprise déduit 10 de ses impôts de l'année 1 mais n'amortit plus le bien que comme un investissement de 90. Soit :

	Année 1	Année 2	Année 3	
Amortissement	$35 \times 0,9 = 31,5$	$23 \times 0,9 = 20,7$	$15 \times 0,9 = 13,5$	etc.

Du point de vue de l'impôt sur les bénéfices industriels et commerciaux au taux de 50 %, on enregistre les variations suivantes :

$$\text{Année 1 : } \Delta_1 = - 10 + (35 - 31,5) \times 0,5 = - 8,25$$

$$\text{Année 2 : } \Delta_2 = (23 - 20,7) \times 0,5 = + 1,15$$

$$\text{Année 3 : } \Delta_3 = (15 - 13,5) \times 0,5 = + 0,75 \text{ etc...}$$

Il est facile de constater que :

$$\begin{aligned}\Delta_2 + \Delta_3 + \dots + \Delta_{10} &= (+ 23 + 15 + \dots - 20,7 - 13,5 \dots) \times 0,5 \\ &= (100 - 35) - (90 - 31,5) \times 0,5 \\ &= (65 - 58,5) \times 0,5 = 3,25\end{aligned}$$

Le coût pour le budget est donc de 8,25 % de l'investissement, dont 5 % en dépenses définitives, et 3,25 % en dépenses provisoires.

Il convient enfin de noter que tous ces calculs supposent implicitement une entreprise affichant déjà un bénéfice et ayant à payer des impôts. Il est clair que si l'entreprise est en perte, elle ne peut bénéficier de la déduction fiscale. On peut d'ailleurs se demander si une entreprise dans cette situation ferait un investissement anti-pollution.