

SÉNAT

PREMIERE SESSION ORDINAIRE DE 1971-1972

Annexe au procès-verbal de la séance du 18 novembre 1971.

RAPPORT GÉNÉRAL

FAIT

au nom de la Commission des Finances, du Contrôle budgétaire et des Comptes économiques de la Nation (1), sur le projet de loi de finances pour 1972, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

Par M. Yvon COUDÉ DU FORESTO,

Sénateur,
Rapporteur général.

TOME III

LES MOYENS DES SERVICES ET LES DISPOSITIONS SPECIALES
(Deuxième partie de la loi de finances.)

ANNEXE N° 24

Services du Premier Ministre.

ENVIRONNEMENT ET PROTECTION DE LA NATURE

Rapporteur spécial : M. Edouard BONNEFOUS.

(1) Cette commission est composée de : MM. Marcel Pellenc, président ; Paul Driant, Geoffroy de Montalembert, Max Monichon, Robert Lacoste, vice-présidents ; Louis Talamoni, Yves Durand, Jacques Descours Desacres, André Dulin, secrétaires ; Yvon Coudé du Foresto, rapporteur général ; André Armengaud, Jean Bardol, Edouard Bonnefous, Roland Boscardy-Monsservin, Jean-Eric Bousch, Jacques Boyer-Andrivet, Martial Brousse, André Colin, Antoine Courrière, André Diligent, Marcel Fortier, Henri Henneguelle, Gustave Héon, Roger Houdet, Michel Kistler, Fernand Lefort, Modeste Legouez, Marcel Martin, René Monory, Paul Pauly, Pierre Prost, Mlle Irma Rapuzzi, MM. Joseph Raybaud, Paul Ribeyre, Robert Schmitt, Henri Tournan.

Voir les numéros :

Assemblée Nationale (4^e législ.) : 1993 et annexes, 2010 (tomes I à III et annexe 27), 2011 (tome XII), 2015 (tome XIV) et in-8° 494.

Sénat : 26 (1971-1972).

Lois de finances. — Environnement - Nature - Pollution - Ecologie.

SOMMAIRE

	Pages.
Introduction	5
I. — La pollution et le phénomène de développement démographique et économique	6
II. — L'effort global de lutte contre la pollution.....	8
CHAPITRE I^{er}. — Attributions et organisation du Ministère	10
A. — Les attributions	10
B. — L'organisation du Ministère.....	12
1° La mission interministérielle pour l'environnement.....	12
2° La Direction générale de la protection de la nature et de l'environnement	12
3° Le Secrétariat permanent pour l'étude des problèmes de l'eau	13
4° Le Service d'information et de relations publiques.....	13
CHAPITRE II. — Les moyens financiers et les moyens en personnels	14
I. — Les moyens financiers	14
A. — Les crédits en 1971.....	14
1° Montant des crédits.....	14
2° L'emploi des crédits.....	16
a) Lutte contre les pollutions et les nuisances.....	19
b) La protection de la nature.....	20
c) L'environnement urbain	20
B. — Les crédits pour 1972.....	21
1° Les crédits de fonctionnement.....	21
2° Les dépenses en capital.....	23
3° Appréciations sur le montant des crédits.....	24
II. — Les moyens en personnel.....	27
1° Les moyens en personnel en 1971.....	27
2° Les moyens en personnel prévus en 1972.....	27

	Pages.
CHAPITRE III. — Les projets du Ministère chargé de la Protection de la nature et de l'Environnement pour 1972.....	30
1. — Les principes d'action.....	30
a) Le coût de la pollution.....	30
b) Le financement de la lutte contre la pollution.....	32
2. — Le programme d'actions en 1972.....	33
a) L'espace naturel	35
b) L'eau	35
c) Le bruit	36
d) L'élimination des déchets solides.....	37
e) La recherche	37
f) L'information	37
3. — L'examen en commission.....	38
Conclusion	42

Mesdames, Messieurs,

Le décret du 7 janvier 1971, relatif à la composition du Gouvernement, a institué un Ministre délégué auprès du Premier Ministre chargé de la Protection de la nature et de l'Environnement. Depuis plusieurs années, la raréfaction ou la dégradation de certains biens comme l'eau ou l'air considérés jusqu'alors comme inépuisables, a placé au premier plan des préoccupations la lutte contre la pollution et les nuisances et la préservation de la nature et de l'environnement.

Jusqu'à cette année, ces actions étaient conduites, en ordre dispersé, par les divers Ministères concernés. L'institution d'un Ministre délégué chargé de leur coordination devrait avoir comme conséquence un renforcement des moyens et une plus grande efficacité de leur mise en œuvre.

Avant d'entrer dans le détail des crédits et des actions qu'ils ont permis de financer, votre rapporteur souhaite vous présenter un certain nombre de remarques de caractère général qui seront développées dans le cours du rapport.

I. — La pollution et le phénomène de développement démographique et économique.

Si l'on dépasse le cadre strictement national pour examiner le problème de la pollution et de la protection de l'environnement sous son aspect le plus général, on constate que les pays les plus directement concernés sont les pays industrialisés. Le développement de la pollution et des nuisances apparaît en effet comme directement lié à certains phénomènes dont on peut dégager les principaux au nombre de trois.

En premier lieu, l'augmentation de la population entraîne un accroissement concomitant des pollutions et nuisances de toute nature, d'une part parce que l'homme se présente comme un consommateur d'un certain nombre de biens indispensables à sa survie au premier rang desquels il faut placer l'eau et l'air, d'autre part parce que l'homme est à l'origine de pollutions qui dégradent les biens dont il fait usage.

Le second phénomène cause des pollutions et nuisances de toute nature est le développement de l'urbanisation. Il faut noter que ce phénomène n'était pas nécessairement lié au précédent. On aurait pu imaginer un développement démographique qui n'entraînât pas la concentration des population dans les villes. On rejoint là les problèmes d'aménagement du territoire inséparables de la protection de la nature et de l'environnement. Il semble toutefois que les actions entreprises pour freiner la croissance des villes et, notamment en France, celle de la région parisienne, se heurtent à un mouvement irrésistible de concentration urbaine. Ce mouvement pratiquement achevé aux Etats-Unis et en Grande-Bretagne est en cours en France où 60 % de la population se trouvent déjà rassemblés dans les villes. On envisage que ce taux atteigne 80 % avant 1990.

Enfin, la dernière cause du développement de la pollution réside dans le développement industriel rapide. La plupart des industries de base sont en effet extrêmement polluantes, tant en raison des déchets qu'elles rejettent dans l'air et dans l'eau que de l'abondante consommation qu'elles font de l'un et l'autre de ces biens.

Votre rapporteur doit souligner que le VI^e Plan repose avant tout sur un rapide développement de l'industrialisation alors qu'il ne prévoit pas un effort correspondant pour la lutte contre la pollution et la protection de l'environnement. Aussi est-il nécessaire d'envisager rapidement les mesures nécessaires. Ces mesures ne peuvent être seulement répressives ; il importe aussi pour que la lutte contre la pollution soit vraiment efficace qu'elle revête un aspect positif et incitatif. Des mesures de cet ordre pourraient consister en des allègements fiscaux ou des facilités d'emprunts à long terme et à bas taux d'intérêt accordées aux industries polluantes qui font un effort d'équipement anti-pollution. Le coût de l'environnement ne doit pas, en effet, paralyser le développement économique ni porter atteinte à la capacité concurrentielle des industries françaises. La lutte contre la pollution revêt, une dimension internationale dont on ne peut faire abstraction et ceci à deux points de vue. L'un, on vient de le voir, est l'aspect de la concurrence économique internationale, l'autre a trait à l'étendue des pollutions qui, notamment dans le domaine de l'eau, ont souvent des répercussions dans plusieurs pays : l'exemple du Rhin est à cet égard, caractéristique.

Si l'on considère les moyens dont dispose le Ministre chargé de la Protection de la nature et de l'Environnement, on peut en distinguer de deux sortes : les uns réglementaires, les autres financiers.

Pour la plupart, les moyens réglementaires étaient préexistants à la création du nouveau Ministère. Sans remonter à la loi sur les établissements classés qui date de 1917, la loi sur le régime des eaux a été votée en 1964. La difficulté réside moins dans l'édification d'une réglementation que dans la réalité de son application. Pour cela, il faut une volonté et des moyens, c'est-à-dire une police.

Jusqu'à présent la volonté a, semble-t-il, trop souvent fait défaut et beaucoup d'infractions, même constatées, échappent à toute sanction. C'est cette volonté qu'il appartient au nouveau Ministre d'affirmer clairement. Ce sera d'ailleurs, du point de vue répressif de son action, son arme principale car ses moyens en personnel sont trop réduits pour être affectés à des tâches de police.

II. — L'effort global de lutte contre la pollution.

Les crédits consacrés à la protection de la nature et à l'environnement sont tout aussi modestes. Une récapitulation de l'ensemble des crédits inscrits au VI^e Plan établie par le Ministère donne un montant de 2.150 millions de francs en autorisations de programmes dont 717 millions de francs au titre de la recherche. On peut y ajouter une fraction des 2.500 millions de francs consacrés au développement urbain et rural. Dans le même temps la République fédérale d'Allemagne envisage dans un programme de défense de l'environnement adopté en septembre dernier de consacrer 30 milliards de marks (45 milliards de francs) à la lutte contre la pollution d'ici à 1975.

En 1972, les crédits inscrits au budget des services généraux du Premier Ministre et mis directement à la disposition du Ministre délégué s'élèveront à 198 millions de francs. Si l'on y ajoute l'ensemble des crédits de protection de la nature inscrits dans divers budgets (967 millions de francs) et qui lui sont soumis pour information ou pour avis ainsi qu'une part des 300 millions de francs de redevances transférées par les agences de bassin, on atteint le chiffre de 1.200 à 1.500 millions de francs, soit environ 0,75 % du budget de l'Etat en 1972 et 0,15 % de la production intérieure brute en prix courants prévue en 1972.

Cet effort, qui correspond à 30 F par habitant, est inférieur à celui de la Suède, qui est de 67,5 F par habitant et de 1,16 % des dépenses de l'Etat, et supérieur à celui de la République fédérale qui est de 6 F par habitant et de 0,20 % du budget fédéral. Il demeure très éloigné de celui des Etats-Unis : 180 F par habitant et 2,9 % du budget fédéral.

Mais la signification de ces chiffres est, chacun le sait, très relative en raison des structures politiques et administratives différentes des pays considérés. On peut cependant affirmer que la France n'est pas en retard parmi les pays de la C. E. E.

Ces observations préliminaires, qui font suite à l'examen des crédits et à l'audition par la Commission des finances de M. Robert

Poujade, Ministre délégué chargé de la Protection de la nature et de l'Environnement, seront développées dans les trois parties du rapport consacrées respectivement :

- à l'organisation et aux attributions du nouveau Ministre;
- aux moyens financiers et en personnels ;
- aux actions conduites en 1971 et prévues pour 1972.

CHAPITRE PREMIER

ATTRIBUTIONS ET ORGANISATION DU MINISTERE

A. — Les attributions.

Ces attributions ont été ainsi définies par le décret n° 71-94 du 2 février 1971 :

« Le Ministre délégué auprès du Premier Ministre, chargé de la Protection de la nature et de l'Environnement, a pour mission d'assurer la protection des sites et paysages, d'améliorer l'environnement dans le cadre de vie, de prévenir, réduire ou supprimer les pollutions et nuisances de toutes sortes, qu'elles résultent des particuliers ou qu'elles proviennent des équipements collectifs, des grands aménagements ou d'activités agricoles, commerciales ou industrielles.

« Il exerce les attributions précédemment dévolues :

« Au Ministre du Développement industriel et scientifique, en ce qui concerne les établissements dangereux, insalubres ou incommodes ;

« Au Ministre de l'Agriculture, en ce qui concerne la chasse, la pêche, les parcs nationaux et les parcs naturels régionaux ;

« Au Ministre des Transports, en ce qui concerne la chasse maritime ;

« Au Ministre des Affaires culturelles, en ce qui concerne la protection des monuments et des sites à caractère naturel ;

« Au Ministre chargé du Plan et de l'Aménagement du territoire, en ce qui concerne la coordination interministérielle dans le domaine de l'eau.

« En conséquence, les directions et services des administrations centrales chargés de ces attributions sont placés sous son autorité et les services départementaux et régionaux de ces administrations sont mis à sa dispositions en tant que de besoin. »

La définition de ces attributions est complétée par la mise en place :

— auprès du Ministre délégué, du Fonds d'intervention et d'action pour la nature et l'environnement (F. I. A. N. E.) instrument de financement complémentaire des actions de protection de la nature dont l'alimentation sera examinée plus loin ;

— auprès du Premier Ministre, d'un comité interministériel chargé d'animer, de coordonner et de contrôler les actions relatives à la protection de la nature et de l'environnement, notamment celles qui concernent l'eau et d'examiner les programmes d'emploi des crédits du F. I. A. N. E.

C'est le Ministre délégué qui prépare les délibérations du comité interministériel et en suit la mise en œuvre. Il préside, en outre, un certain nombre d'organismes :

— le Haut Comité de l'environnement ;

— le Comité interministériel des parcs nationaux ;

— la Commission interministérielle des parcs naturels régionaux ;

— la Mission interministérielle de l'eau ;

— le Conseil national de la protection de la nature enfin, conjointement avec le Ministre des Affaires culturelles, la Commission supérieure des sites, perspectives et paysages.

En vertu de l'article 6 du décret fixant ses attributions, le Ministre chargé de la Protection de la nature et de l'Environnement, lors de la préparation du budget, est tenu informé des crédits envisagés au titre des autres départements ministériels pour des actions touchant à la protection de la nature et de l'environnement. Il formule éventuellement ses observations au Ministre de l'Economie et des Finances.

De même il est tenu au courant de l'exécution du budget et reçoit communication des rapports d'inspection ou de contrôle sur l'utilisation des crédits.

B. — L'organisation du Ministère.

En vertu du décret n° 71-245 du 2 avril 1971, portant organisation des services, le Ministère de la Protection de la nature et de l'Environnement comprend, outre le Cabinet du Ministre, les directions et services suivants :

1° *La Mission interministérielle pour l'environnement.* — Il existait au Ministère de l'Aménagement du territoire et du Plan une mission « Environnement » très restreinte. Transférée au Ministère chargé de la Protection de la nature et de l'Environnement, elle s'est développée et se trouve chargée :

— de préparer les réunions du Haut Comité de l'environnement et de mettre en œuvre les décisions prises à la suite de ses travaux ;

— de préparer les délibérations du Comité interministériel d'action pour la nature et l'environnement (C.I.A.N.E.) et de suivre la mise en œuvre des décisions prises, notamment en matière de plan et de programmes ;

— de préparer les travaux de nature interministérielle relatifs aux actions visées à l'article 1^{er} du décret n° 71-94 du 2 février 1971, de procéder aux consultations nécessaires et d'animer les missions ou groupes de travail constitués à cet effet, d'orienter et de suivre les expérimentations ou recherches de toute nature relatives à l'environnement, préalable indispensable à toute intervention ou action directe ;

— de préparer, en association avec le Ministère des Affaires étrangères les actions internationales en matière d'environnement.

2° *La Direction générale de la protection de la nature et de l'environnement* a été détachée du Ministère de l'Agriculture au sein duquel elle avait été instituée il y a deux ans.

Elle exerce en propre les attributions dévolues au Ministre délégué par l'article 2 du décret n° 71-94 du 2 février 1971 en ce qui concerne :

— la chasse, la chasse maritime, la pêche, la protection de la faune, de la flore et des réserves naturelles ;

— les parcs nationaux et les parcs naturels régionaux ;

— la protection des monuments et des sites à caractère naturel, les établissements dangereux, insalubres et incommodes.

Elle est, en outre, chargée d'exercer les prérogatives dévolues au Ministre délégué par l'article 6 du décret n° 71-94 en ce qui concerne la préparation et l'exécution du budget. Elle exerce le contrôle administratif des services, prépare le budget des services et contrôle l'exécution de ce budget. Elle dispose de trois services, qui sont le Service de l'environnement rural et urbain, le Service de la chasse et de la pêche, et le Service de l'environnement industriel.

Pour assurer son rôle de coordination, la Direction générale dispose de trois missions : une Mission de coordination technique, une Mission des affaires administratives et financières, une Mission des affaires juridiques.

3° *Le Secrétariat permanent pour l'étude des problèmes de l'eau.* Ce service dépendait précédemment du Ministère chargé du Plan et de l'Aménagement du territoire, qui avait la coordination dans le domaine de l'eau. Cette coordination dans le domaine de l'eau ayant été transférée au Ministère chargé de la Protection de la nature et de l'Environnement, le Secrétariat permanent est placé sous sa tutelle. Ce Secrétariat permanent, connu sous le nom de S.P.E.P.E., exerce les attributions dévolues au Ministre délégué en ce qui concerne la coordination interministérielle dans le domaine de l'eau, et il assure le secrétariat des organismes correspondants, ce qui le conduit à assurer le contrôle des agences de bassins. Ce service comprend un Service de coordination interministérielle, un Service économie des eaux-planification, et un Service animation et tutelle.

4° Enfin, a été créé un *Service d'information et de relations publiques.* Ce service est un Service de documentation interne, mais qui est également ouvert au public, étant donné la nécessité impérieuse de l'information et de la formation d'un large public pour que les problèmes de l'environnement soient d'abord connus, ensuite compris, et par conséquent, traités comme ils doivent l'être.

CHAPITRE II

LES MOYENS FINANCIERS ET LES MOYENS EN PERSONNEL

I. — Les moyens financiers.

A. — LES CRÉDITS EN 1971

1° *Montant des crédits.*

Institué par décret du 7 janvier 1971, alors que la loi de Finances pour 1971 était déjà promulguée, le Ministère chargé de la Protection de la nature et de l'Environnement n'a pas été doté de ressources propres. Toutefois, l'article 8 du décret du 2 février 1971 fixant les attributions du Ministre délégué a prévu que pour l'année 1971, les crédits ouverts dans le budget de chacun des ministères au titre d'attributions qui sont transférées au Ministre délégué auprès du Premier Ministre, chargé de la Protection de la nature et de l'Environnement, seraient engagés selon les modalités fixées par des arrêtés du Ministre de l'Economie et des Finances, du Ministre délégué auprès du Premier Ministre, chargé de la Protection de la nature et de l'Environnement, et du Ministre intéressé.

En outre, l'article 4 du décret du 2 février 1971 a créé le Fonds d'intervention d'action pour la nature et l'environnement (F. I. A. N. E.) qui a fait l'objet d'un article nouveau au sein du chapitre 65-01 inscrit au budget des Services généraux du Premier Ministre.

a) *Les crédits existant avant la création du Ministère.*

Au total, les crédits mis à la disposition du Ministre délégué par d'autres ministères en 1971 ont été les suivants :

— par le Premier Ministre (Services généraux)	18.796.000 F.
— par le Ministre de l'Agriculture	18.399.000
— par le Ministre des Affaires culturelles.	1.000.000
	<hr/>
Total	38.195.000 F.

Ces crédits n'ont pas été véritablement transférés d'un budget à l'autre mais simplement mis à la disposition du Ministre délégué par des arrêtés en date, notamment, des 4 et 24 avril 1971.

b) *Les crédits nouveaux mis à la disposition du Ministre délégué.*

Il s'agit des 53 millions de francs en autorisations de programme qui ont été affectés au F.I.A.N.E. dont :

- 25 millions de crédits budgétaires inscrits au Fonds d'action conjoncturelle (F.A.C.) et transférés par arrêté du 28 janvier 1971 ;
- 28 millions (estimation) provenant du Pari mutuel urbain.

En application du décret du 2 février 1971, le F.I.A.N.E. bénéficie, en effet, des ressources attribuées à la Protection de la nature par l'article 29 de la loi de finances pour 1971 et le décret du 1^{er} février 1971 qui a fixé leur montant à 0,43 % des sommes engagées au P.M.U. pour les courses organisées par les sociétés parisiennes.

Au total, donc, le Ministère de la Protection de la nature et de l'Environnement a disposé en 1971 d'un peu plus de 91 millions de francs.

Il y a lieu de remarquer que, tant dans les crédits ainsi prélevés sur les Ministères que dans celui ouvert au F.I.A.N.E., la plus grande partie était, au départ, déjà réservée au financement d'opérations en cours ou à des opérations dont la décision d'exécution avait été prise antérieurement. Le total des crédits réellement disponibles en janvier 1971 était donc très réduit et ne représentait que fort peu d'argent frais.

2° L'emploi des crédits.

Les décisions d'emplois de ces crédits pour 1971 sont les suivantes :

NATURE DES ACTIONS	FINANCEMENT		
	Budget.	F. I. A. N. E. (1)	Total.
	(Millions de francs.)		
Espace naturel.....	13,455	21,500	34,955
Pêche et chasse.....	3,424	»	3,424
Eau	18,796	18,400	37,196
Air	} 0,800	4,000	} 6,800
Déchets solides.....		2,000	
Amélioration de l'environnement.....	»	4,500	4,500
Information et formation.....	1,720	»	1,720
Opérations non encore ventilées.....	»	2,600	2,600
	38,195	53,000	91,195

(1) Utilisation du F.I.A.N.E. conforme aux décisions du Comité interministériel d'action pour la protection de la nature et l'environnement du 19 février 1971 et aux décisions antérieures. Un tableau détaillé des actions du F. I. A. N. E. est donné ci-après.

**Composition de la première tranche
du Fonds d'intervention et d'action pour la Nature et l'Environnement (F. I. A. N. E.).**

	TOTAL par titre.	TOTAL par groupe d'actions.	TOTAL par actions.
I. — Décisions du Comité interministériel pour la Protection de la Nature et de l'Environnement du 19 février 1971.			
1° LUTTE CONTRE LES POLLUTIONS ET LES NUISANCES.....	14.400.000		
a) <i>Lutte contre la pollution de l'air.....</i>		3.000.000	
1. Etude sur le coût des nuisances.....			250.000
2. Interventions spécifiques.....			850.000
3. Interventions régionales.....			1.900.000
b) <i>Eau</i>		7.700.000	
<i>Opérations à caractère national.</i>			
1. Inventaire national de la pollution des eaux superficielles.....			1.000.000
2. Contrôle de la biodégradabilité des détergents			150.000
3. Production, rassemblement et diffusion des données relatives à l'eau.....			1.700.000
4. Etudes dans le domaine de l'eau.....			1.150.000
<i>Opérations spécifiques.</i>			
5. Opération « Lys propre ».....			1.500.000
6. Opérations relatives à des pollutions particulières			2.200.000
c) <i>Lutte contre la pollution des océans par les hydrocarbures</i>		700.000	700.000
d) <i>Autres nuisances</i>		2.000.000	
1. Participation à l'élimination des épaves de voitures et de déchets métalliques dans le Lyonnais.....			1.500.000
2. Exploitation de sables et graviers.....			500.000
e) <i>Réduction technologique des nuisances dues aux véhicules automobiles.....</i>		1.000.000	1.000.000
2° PROTECTION DE LA NATURE.....	8.500.000		
a) <i>Acquisitions d'espaces verts.....</i>		5.000.000	
1. Massif de Montmorency.....			3.000.000
2. Massif des Trois-Pignons.....			2.000.000

	TOTAL par titre.	TOTAL par groupe d'actions.	TOTAL par actions.
b) <i>Equipements récréatifs</i>		1.400.000	
1. Opération « Lot-rivière claire »			700.000
2. Canton pilote forestier de Compiègne..			300.000
3. Forêt domaniale de l'Esterel.....			400.000
c) <i>Parcs nationaux et parcs naturels régionaux</i> ..		2.100.000	
1. Investissements dans les parcs naturels régionaux			970.000
2. Fonctionnement des parcs naturels régionaux			1.000.000
3. Grande traversée des Alpes françaises..			130.000
3° ENVIRONNEMENT URBAIN, VILLES NOUVELLES	4.500.000		
a) <i>Ville nouvelle de l'Etang de Berre et zone industrialo-portuaire de Fos-Berre</i>		1.340.000	
Rapport général sur la pollution.....			100.000
Etude relative aux données météorolo- giques			230.000
Etude écologique.....			20.000
Etude paysagère.....			100.000
Implantation de stations de surveillance du niveau de la pollution atmosphérique..			300.000
Plantations expérimentales.....			540.000
Murets brise-vent.....			50.000
b) <i>Ville nouvelle de Vaudreuil</i>		700.000	
Création d'un complexe récréatif pour enfants			200.000
Création d'une station de broyage compos- tage des ordures ménagères.....			500.000
c) <i>Ville nouvelle de l'Isle-d'Abeau</i>		770.000	
Aménagement du site du Lac de Saint- Bonnet			770.000
d) <i>Villes nouvelles de la région parisienne</i>		1.690.000	
1. Aménagement de l'Agora-d'Evry.....			690.000
2. Espaces verts.....			1.000.000
Equipement du parc urbain d'Elan- court-Maurepas à Trappes.			
Aménagement du parc du centre urbain de Cergy-Pontoise.			
Aménagement paysager du ru Maubué.			
Aménagement paysager des abords du plan d'eau de Courcouronnes.			
Total (I)	27.400.000	27.400.000	27.400.000

	TOTAL par titre.	TOTAL par groupe d'actions.	TOTAL par actions.
II. — Actions décidées en 1970 et financées également sur les crédits du F. I. A. N. E. 1971.			
1° LUTTE CONTRE LES POLLUTIONS ET LES NUISANCES.....	10.000.000		
Hydraulique		4.500.000	4.500.000
Services publics ruraux.....		5.000.000	5.000.000
Subventions d'équipement à des organismes privés spécialisés dans cette lutte.....		500.000	500.000
2° CRÉATION ET AMÉNAGEMENT DE PARCS NATIONAUX ET RÉGIONAUX	3.000.000	3.000.000	3.000.000
3° ACQUISITIONS D'ESPACES VERTS.....	10.000.000	10.000.000	10.000.000
Total (II)	23.000.000	23.000.000	23.000.000
Total général.....	50.400.000	50.400.000	50.400.000
(Opérations non encore ventilées)....	(2.600.000)	(2.600.000)	(2.600.000)

En ce qui concerne l'emploi des crédits du F.I.A.N.E. en 1971, le Ministre a présenté à votre Commission des Finances un certain nombre d'observations.

a) Lutte contre les pollutions et les nuisances :

Une partie de ces crédits, pour un total de 14 millions, ont été consacrés à la lutte contre les pollutions et les nuisances, à des études sur le coût des nuisances et à des opérations de caractère national dont certaines méritent d'être évoquées : l'inventaire national de la pollution des eaux superficielles, l'opération « Lys propre » qui est une opération de restauration fluviale comme il serait souhaitable d'en mener beaucoup dans les années qui viennent, luttes contre la pollution. Ces opérations pour l'eau sont essentiellement des opérations pilotes, sauf, bien sûr, des opérations globales comme l'inventaire national de la pollution des eaux superficielles. Un premier effort a été fait pour la lutte contre la pollution des océans par les hydrocarbures, effort qui devra être considérablement intensifié dès cette année.

Une première participation à l'étude de l'élimination des épaves de voitures a été accordée au titre de la première tranche du F. I. A. N. E. Dans ce domaine, il s'est agi de favoriser une opération de ramassage par une entreprise spécialisée et bien équipée,

dans un rayon de plus d'une centaine de kilomètres autour de Lyon. Il est souhaitable que cette opération puisse s'étendre à d'autres régions.

Le problème de l'exploitation des sables et graviers a également été abordé, dans des conditions d'autant plus difficiles que la réforme du Code minier n'était pas alors intervenue.

b) *La protection de la nature :*

Au titre de la protection de la nature, 8.500.000 F ont été consacrés sur les crédits du F. I. A. N. E. pour l'acquisition d'espaces verts (l'acquisition du massif de Montmorency et du massif des Trois-Pignons) et pour des opérations « d'équipement récréatif », telle l'opération « Lot rivière claire » qui est une opération dite « intégrée ».

Il s'agit de prendre en compte l'épuration de la rivière, la lutte contre les rejets de déchets industriels ou démographiques dans cette même rivière, qui était gravement souillée par les dépôts d'ordures ménagères, et également des aménagements récréatifs et sportifs tout au long de cette rivière. C'est une opération globale, à laquelle participent plusieurs autres ministres.

Les opérations du canton pilote forestier de Compiègne et de la forêt de l'Esterel relèvent d'actions de réhabilitation forestière pour l'ouverture de la forêt au public.

Pour ce qui est des parcs nationaux, il s'agit de crédits d'investissements et de crédits de fonctionnement dans les parcs naturels régionaux, car l'Etat apporte une participation au fonctionnement de ces parcs naturels régionaux, qui sont créés à l'initiative des collectivités locales.

c) *L'environnement urbain :*

En matière d'environnement urbain, l'action du Ministère a concerné d'abord l'agglomération de l'Étang de Berre et la zone industrielle et portuaire de Fos-Berre. Des crédits ont été accordés pour des études écologiques, l'aménagement du paysage et l'implantation de stations de surveillance qui se révèlent de plus en plus nécessaires. Le ministère intervient également dans la création et la conception des villes nouvelles, notamment celle du Vaudreuil conçue comme un exemple type de ville sans nuisance et celles

de L'Isle-d'Abeau, d'Evry et de Cergy-Pontoise. Dans tous les cas, il s'agit de concours à des opérations paysagères pour l'implantation d'ouvrages bâtis dans un site qu'il faut respecter.

B. — LES CRÉDITS POUR 1972

Ces crédits, nous l'avons vu, atteindront 198,5 millions de francs dont 38,5 millions de francs pour les dépenses de fonctionnement et 160 millions de francs en autorisations de programme au titre des dépenses en capital.

1° *Les crédits de fonctionnement.*

Ils sont retracés dans les tableaux ci-après avec, en colonne, l'origine des crédits, et en lignes, leur destination.

Le Ministre a indiqué dans quel esprit son budget avait été préparé et souligné notamment que la part réduite des crédits de fonctionnement était la manifestation d'une politique voulue et non le résultat de nécessités financières. **C'est délibérément qu'il a choisi de se doter, à l'exemple du Ministère de l'Aménagement du Territoire, d'une structure administrative de mission plutôt que de lourds services de gestion. Il estime qu'un effort efficace dans le domaine de la protection de la nature et de l'environnement peut être conduit avec un nombre limité de fonctionnaires qui soient autant que possible d'une grande compétence et d'une grande qualité.**

Crédits de fonctionnement.

	TRANSFERTS EN PROVENANCE				MESURES nouvelles.	TOTAL
	DE l'Aménagement du territoire (S. P. E. P. E.) (2).	DE l'Agriculture	DU D. I. S. (3).	DES Affaires culturelles.		
TITRE III						
<i>Moyens des services (1).</i>						
Rémunérations principales et indemnités annexes versées au personnel	905.660	»	»	»	3.553.623	4.459.283
Charges sociales.....	121.223	»	»	»	314.800	436.103
Frais de déplacement.....	173.143	»	»	»	1.060.000	1.233.149
Matériel	258.385	»	»	»	3.615.000	(4) 3.873.385
Loyers	470.912	»	»	»	1.523.000	1.993.912
Etudes et recherches concernant la P. N. E.....	130.000	930.000	»	500.000	10.301.000	11.861.000
Travaux d'entretien concernant la P. N. E.....	»	141.980	»	100.000	1.058.020	1.300.000
Divers (parc auto-remboursements)	83.800	»	»	»	933.500	1.017.300
Total titre III.....	2.143.129	1.071.980	»	600.000	22.359.023	26.174.132
TITRE IV						
<i>Interventions publiques.</i>						
44-03 (nouveau). — Interventions concernant la P. N. E.....	596.000	7.275.000	140.000	»	4.395.000	12.406.000
Dont :						
Art. 10. — Organismes publics et privés participant à la P. N. E.....	(227.000)	(5.555.000)	»	»	(4.195.000)	(9.977.000)
Art. 20. — Actions d'information, de formation, de documentation	»	(1.720.000)	»	»	(200.000)	(1.920.000)
Art. 30. — Recherche	(369.000)	»	(140.000)	»	»	(509.000)
Total titres III et IV....	2.739.129	8.346.980	140.000	600.000	26.754.023	38.580.132

(1) Pour tenir compte des délais de mise en place des services, les crédits de personnel sont calculés pour 10 mois seulement.

(2) S. P. E. P. E. : Secrétariat permanent pour l'étude des problèmes de l'eau.

(3) D. I. S. : Développement industriel et scientifique.

(4) Dont 1.500.000 F à titre non renouvelable.

2° Les dépenses en capital.

Elles sont réparties dans les cinq chapitres suivants :

— chap. 56-00. — Fonds de la recherche dans le domaine des eaux continentales et marines, de l'atmosphère, du bruit et de l'environnement. Il s'agit de l'ancien « Fonds de la recherche dans le domaine de l'eau » géré depuis 1970 par le Secrétariat permanent pour l'étude des problèmes de l'eau (S. P. E. P. E.) rattaché à la D. A. T. A. R. ;

— chap. 57-04 (*nouveau*). — Etudes, acquisitions et travaux d'équipement pour la protection de la nature et de l'environnement ;

— chap. 65-04 (*nouveau*). — Fonds d'intervention et d'action pour la protection de la nature et de l'environnement (F. I. A. N. E.) ;

— chap. 67-00. — Interventions dans le domaine de l'eau. Il s'agit de l'ancien chapitre « Dotation en capital des agences financières de bassin et autres interventions dans le domaine de l'eau » auquel on a ajouté un article « participation aux grands barrages » ;

— chap. 67-01 (*nouveau*). — Subventions d'équipement à des organismes ou personnes publics ou privés pour la protection de la nature et de l'environnement.

Les autorisations de programme pour 1972 se répartissent entre ces divers chapitres de la façon suivante :

NATURE DES ACTIONS	TITRE V Investissements exécutés par l'Etat.		TITRE VI Subventions d'investissement accordées par l'Etat.			TOTAL
	56-00	57-04 (nouveau)	65-04 (nouveau)	67-00	67-01 (nouveau)	
	(En milliers de francs.)					
Eau	5.000			15.000		20.000
Lutte contre les pollutions et les nuisances. Protection de l'environnement et de l'atmosphère	8.000	2.500			3.690	14.190
Parcs, réserves, sites et monuments naturels		5.500			24.410	29.910
Pêche et chasse		4.000			1.200	5.200
Actions expérimentales, études et formation		5.475			225	5.700
Crédits non ventilés			53.000			53.000
Total	13.000	17.475	53.000 (1)	15.000	29.525	128.000

(1) Les crédits du F. I. A. N. E. ne peuvent être ventilés.

Aux 53 millions de francs de dotations budgétaires inscrites au F. I. A. N. E., il convient d'ajouter 32 millions de francs correspondant au rendement attendu du prélèvement sur les paris mutuels affecté à la protection de la nature. Aucune ventilation n'est donnée de ces crédits car, comme pour le Fonds d'intervention pour l'aménagement du territoire (F. I. A. T.), il s'agit de crédits d'intervention non programmés dont l'utilisation est décidée au coup par coup en conseil interministériel d'action pour la nature et l'environnement.

Pour les autres crédits tant de fonctionnement que d'équipement, une approche par fonction de leur utilisation prévue est fournie par le document annexé au projet de loi de finances intitulé « Protection de la nature et de l'environnement en 1971. — Etat récapitulatif de l'effort financier prévu à ce titre en 1972 ». Elle est examinée dans le chapitre III de ce rapport consacré aux actions conduites par le Ministère.

3° Appréciations sur le montant des crédits.

Il n'est pas aisé de comparer ces propositions budgétaires avec les crédits des divers départements ministériels qui avaient été mis à la disposition du Ministre délégué en 1971, car ces crédits, tout d'abord, ne couvraient pas l'ensemble des responsabilités que le décret du 2 février lui a ensuite confiées. C'est ainsi que le Service de l'environnement industriel a été placé sous son autorité sans qu'il ait été possible de discriminer en 1971 les crédits, au demeurant très faibles, que le Ministère du Développement industriel et scientifique consacrait à la lutte contre les pollutions et les nuisances. En ce qui concerne les crédits affectés aux sites et aux espaces protégés, ils étaient faibles dans le budget du Ministère des Affaires culturelles et c'est une très modeste fraction des dotations de ce Ministère qui avait été dévolue au Ministre délégué. Enfin, le Secrétariat général du Haut-Comité de l'environnement tirait ses ressources du F. I. A. N. E. Il a donc fallu prévoir des rubriques budgétaires correspondant aux actions nouvelles dans le budget de 1972. Elles concernent souvent des actions nouvelles, et même des actions expérimentales, telles les actions dans le domaine de l'eau et dans le domaine de l'atmosphère.

Les 200 millions de francs qui sont inscrits au budget de la Protection de la nature et de l'Environnement constituent une mai-

gre dotation dont on ne peut nier pourtant le caractère multiplicateur en raison de la forte proportion des crédits d'équipement. Les 85 millions de francs inscrits au Fonds d'intervention devraient notamment avoir un coefficient multiplicateur très élevé. Le Ministre délégué a estimé lui-même que ces 85 millions sont appelés à promouvoir des actions qui peuvent représenter cinq à six fois le montant de ces crédits.

Le Ministre délégué dispose en outre d'un pouvoir de contrôle et d'orientation sur un montant qui devrait atteindre bientôt 1.200 à 1.500 millions de francs de crédits budgétaires consacrés à la Protection de la nature et de l'Environnement et répartis entre de nombreux ministères.

En vertu de l'article 6 du décret relatif à ses attributions, le Ministre délégué est tenu informé des crédits envisagés au titre des autres départements ministériels pour des objets touchant à la Protection de la nature et de l'Environnement et formule éventuellement ses observations au Ministère de l'Economie et des Finances en ces mêmes matières ; il est tenu au courant de l'exécution du budget et reçoit communication des rapports sur l'utilisation des crédits.

Pour amorcer l'application de cette procédure, le Premier Ministre a demandé dès avril 1971 aux différents ministères intéressés d'informer le Ministre délégué des crédits qu'ils se proposaient d'affecter en 1972 à la Protection de la nature et de l'Environnement dans leurs budgets. Pour fournir cette information, il était indispensable que tous les ministères intéressés puissent connaître sans ambiguïté quels étaient les chapitres ou articles de leur budget relevant en totalité ou en partie des dispositions de l'article 6. A cet effet a été établie, en accord avec le Ministère de l'Economie et des Finances, la liste de ces investissements, évalués à 967 millions de francs, qui figure dans le document annexe. Il ne s'agit encore que d'une première esquisse car ce tableau ne comprend que les investissements effectués sur les titres V et VI du budget, c'est-à-dire les crédits d'équipement proprement dits, auxquels il faudra ajouter ultérieurement des crédits de fonctionnement.

Pour ce qui est de la distinction introduite par l'article 6, l'avis simple est une communication annuelle pour compa-

biliser les comptes de l'environnement. Dans le cadre de l'avis simple, le Ministre se réserve quant à ces rubriques la possibilité de suggérer aux Ministres intéressés l'envoi de directives particulières, ainsi qu'un compte rendu d'exécution en fin d'exercice. L'avis « article 6 » *stricto sensu* implique l'application de l'ensemble des dispositions du décret, ce qui signifie que le Ministre compétent informe du montant de ces crédits le Ministre délégué qui peut lui faire connaître son sentiment, ainsi qu'au Ministre des Finances, sur ce montant et sur son utilisation. Les directives centrales et régionales d'emploi feront l'objet, le cas échéant, d'instructions conjointes du Ministre compétent et du Ministre de l'Environnement, et bien entendu le Ministre compétent est tenu de fournir au Ministre délégué le compte rendu d'emploi de ces crédits.

Le Ministre ne pourra que pour le budget de 1973, faire jouer pleinement, dans la meilleure hypothèse, l'article 6 ; du moins le pourra-t-il en tout cas d'une manière plus efficace. Mais dès à présent le Ministre délégué a pu ainsi faire connaître aux préfets de régions la nature des investissements les plus directement concernés par la Protection de la nature et de l'Environnement, de façon à pouvoir faire toutes propositions utiles à cet égard, et à mettre sur pied un programme régional d'action cohérent relatif à la Protection de la Nature et de l'Environnement.

II. — Les moyens en personnel.

1° Moyens en personnel mis à la disposition du Ministre délégué en 1971.

En vertu de l'article 9 du décret du 2 février 1971 « les Ministres dont une partie des attributions a été transférée au Ministre délégué auprès du Premier Ministre, chargé de la Protection de la Nature et de l'Environnement, mettront à la disposition du Ministre délégué les personnels nécessaires au fonctionnement des services transférés ».

Les effectifs ainsi reçus en 1971 s'élèvent à 118 ainsi répartis :

Agriculture	49
Développement industriel et scientifique.....	36
Premier Ministre (D. A. T. A. R.) (1).....	22
Economie et finances.....	2
Equipement et logement.....	8
Santé publique	1
<hr/>	
Total	118

En outre, 950.000 F ont été prélevés en 1971 sur le F. I. A. N. E. pour recruter 19 personnes et quelques départements ministériels ont mis à la disposition du Ministre délégué 6 fonctionnaires de différents niveaux.

2° Moyens en personnel prévus en 1972.

En plus des 118 personnes indiquées ci-dessus, le budget de 1972 prévoit la création de 95 emplois dont 11 au titre des cadres d'emplois de divers ministères mis à la disposition du Ministre délégué et 84 figurant au budget des Services généraux du Premier Ministre. La création de 25 de ces emplois constitue la régularisation des emplois dont le Ministère a pu disposer en 1971 sur les 950.000 F du F. I. A. N. E. ou grâce à la mise à la disposition bénévole de personnels par certains ministères.

Au total, le Ministre délégué disposera en 1972 de 213 emplois.

(1) Délégation à l'aménagement du territoire.

Le tableau ci-après fournit une récapitulation des emplois de différents ministères mis à la disposition du Ministre chargé de la Protection de la nature et de l'Environnement :

	EMPLOIS EXISTANTS en 1971.		CRÉATIONS DEMANDÉES en 1972.		TOTAL	
	Titulaires.	Contractuels.	Titulaires.	Contractuels.	Titulaires.	Contractuels.
I. — Emplois budgétaires figurant dans les cadres d'emplois des différents ministères et mis à la disposition du Ministre délégué.						
(Cadres d'emploi.)						
Agriculture	36	13	»	»	36	13
Développement industriel et scientifique.	24	12	6	»	30	12
Equipement. — Logement.....	8	»	2	»	10	»
Economie et finances. — Services financiers	2	»	2	»	4	»
Santé publique et travail.....	1	»	»	»	1	»
Intérieur	»	»	1	»	1	»
Total I.....	71	25	11	»	82	25
					107	
II. — Emplois budgétaires figurant au budget du Premier Ministre (services généraux).						
Budget de fonctionnement.....	»	6	24	53	24	59
Enveloppe « Recherche ».....	»	16	»	7	»	23
Total II.....	»	22	24	60	24	82
					106	
III. — Récapitulatif des emplois dont dispose le Ministre délégué.						
Cadres d'emploi.....	71	25	11	»	82	25
Budget du Premier Ministre (Services généraux)	»	22	24	60	24	82
Total général.....	71	47	35	60	106	107
					213	

Le Ministre délégué a obtenu, en outre, la création de 54 emplois au budget du Développement industriel et scientifique, ces 54 emplois étant des emplois de fonctionnaires chargés du contrôle des établissements classés, dont les arrondissements minéralogiques auront la charge. Cette solution mettra à la disposition d'un service qui devra croître, dans le cadre d'un programme pluriannuel, d'ailleurs arrêté, des fonctionnaires compétents en matière non seulement de réglementation mais de technique industrielle, alors que, malgré le dévouement de certains fonctionnaires qui s'occupaient précédemment d'établissements classés, on a rencontré quelques mécomptes qui tenaient à l'insuffisante technicité des corps de contrôle. Le nombre total des fonctionnaires affectés à ce contrôle passera de ce fait de 118 à 172. Il demeure actuellement insuffisant. Il est vrai que le plan pluriannuel de renforcement, en principe, garantit que de nouveaux emplois seront créés durant les prochaines années.

Il faut ajouter à ce tableau des emplois qui ne sont pas précisés en tant que tels, et qui sont des emplois d'Inspection générale ou de chargés de missions d'inspection générale. Il s'agit de quelques fonctionnaires de rang supérieur, ingénieurs généraux des ministères techniques qui ont été mis à la disposition du Ministre délégué.

A côté de cette inspection générale, a été créée une sorte de corps de « missi dominici » qui ont été affectés régionalement. Il s'agit des délégués régionaux à l'environnement qui sont à la disposition personnelle et directe du Ministre. Ces fonctionnaires sont actuellement installés dans toutes les régions qui sont pourvues de cette petite cellule d'inspection régionale.

Un certain nombre d'emplois doivent, en outre, permettre la création de cinq ateliers régionaux des sites. Pour être efficace, la défense des sites ne doit pas être purement négative et ce sera précisément le rôle d'ateliers régionaux des sites d'exercer non seulement une mission de contrôle du paysage mais d'apporter également conseils et suggestions en ce qui concerne en particulier les zones classées, les zones inscrites à l'inventaire supplémentaire des sites et dans certains cas les réserves naturelles.

CHAPITRE III

LES PROJETS DU MINISTÈRE CHARGE DE LA PROTECTION DE LA NATURE ET DE L'ENVIRONNEMENT POUR 1972

1. — Les principes d'action.

Lorsqu'il a présenté devant votre Commission des Finances son programme d'action pour 1972, le Ministre a insisté sur les aspects économiques et financiers de cette action. Avec lui, votre rapporteur et votre Commission des Finances considèrent que la protection de l'environnement n'est pas un luxe mais ne doit pas davantage constituer un obstacle au développement économique.

a) *Le coût de la pollution.*

Si la lutte contre la pollution est coûteuse, la pollution elle-même ne l'est pas moins, et il est nécessaire de la réintégrer dans les coûts économiques globaux. L'usine qui, par exemple, déverse sans traitement ses eaux usées dans le milieu environnant ne tient pas compte dans son bilan d'exploitation des avantages que lui confère cet abus, en revanche les collectivités et les particuliers situés en aval subissent les dommages causés par de telles pratiques : coût de l'épuration, déficit d'eau, dégâts écologiques et touristiques. C'est ce qu'on appelle en termes de jargon économique les coûts externes suscités par le développement économique mais qu'il faut bien, pour la sauvegarde de l'environnement, intégrer dans le processus de production ou de consommation.

On peut aussi, dans le même esprit, calculer certains coûts internes supportés par des particuliers ou des collectivités qui détiennent des biens d'environnement. L'exemple le plus remarquable est celui du monde rural agricole qui protège ou restaure par sa présence et son activité un paysage qui ne se maintiendrait pas de lui-même.

Il est extrêmement difficile de chiffrer le coût de la pollution et celui de la lutte contre la pollution.

A la suite du programme des « cent mesures » pour l'environnement, lancé en juin par le Gouvernement, et plus précisément de la mesure n° 68, un groupe d'études a été constitué précisément sur ce sujet. Ses travaux sont en cours.

Des résultats ont été obtenus dans deux domaines : la lutte contre la pollution des eaux et la lutte contre les pollutions de l'air et de l'eau par les industries.

Pour l'eau, le programme de lutte établi en vue du VI^e Plan prend en considération deux hypothèses : le maintien de la pollution à son niveau actuel (rythme minimum) et sa réduction de 80 % vers 1985 (rythme souhaité).

Dans le premier cas, le coût (investissement et fonctionnement) de la lutte s'élève à quelque 700 millions de francs par an en moyenne. Dans le second cas, à 1.100 millions de francs par an environ en moyenne pour les cinq années considérées. Pour juger de l'effort à entreprendre, on peut noter que la part des investissements incluse dans ces dépenses correspond à 1,6 ou 2,5 % de la formation brute du capital fixe en 1975. Ramenée à l'habitant et pour la même année, la dépense de lutte contre la pollution des eaux s'élèverait à 12,5 F dans la première hypothèse et à 19,5 F dans la seconde.

*
* *

En ce qui concerne les dépenses de lutte contre la pollution de l'eau et de l'air par les industries, les estimations faites dans les mêmes hypothèses conduisent à une dépense annuelle de 500 à 600 millions de francs en moyenne (dont quelque 170 à 200 millions de francs par an au seul titre de la pollution indus-

trielle des eaux ; ces 170 à 200 millions de francs par an sont compris dans les dépenses globales de lutte contre les pollutions des eaux indiquées ci-dessus).

Ce calcul n'exclut pas que des problèmes certains se posent dans un nombre restreint de branches industrielles.

Nous devons admettre avec le Ministre que nous ne sommes pas seuls au monde, car dans toutes les mesures qui seront prises, qu'il s'agisse de soutenir, qu'il s'agisse de contrôler, qu'il s'agisse de faire payer, et en particulier de faire payer les pollueurs, en vertu du principe « qui pollue paie », il faut tenir compte du fait que nous sommes dans une économie de concurrence parfois frénétique, et le danger, pour nous, c'est peut-être d'être trop honnêtes et de risquer par conséquent le dumping de ceux qu'on peut appeler familièrement les « sales », ou dans certains cas les « trop propres », car il est bien certain que dans certains cas la défense de l'environnement n'est pas entièrement altruiste.

Nous devons être, dans ce domaine, extrêmement vigilants, et en matière de taxation comme en matière de normes, nous sommes obligés de tenir le plus grand compte de ce qui se fait ailleurs.

b) *Le financement de la lutte contre la pollution.*

Dans le cas des collectivités, la lutte contre la pollution des eaux est financée :

— pour partie (30 % environ de l'investissement) par l'Etat en raison des subventions qu'il accorde. C'est alors chaque citoyen qui, par l'impôt, cotise pour les opérations d'assainissement ;

— pour partie (20 à 30 %) par l'Agence financière de bassin qui apporte son aide. Ce sont alors tous les pollueurs du bassin qui en définitive participent au financement des opérations aidés par l'agence ;

— enfin, pour le reste de l'investissement et pour les frais de fonctionnement, par les habitants de la collectivité même qui paient à celle-ci des redevances d'assainissement destinées à équilibrer les charges des emprunts contractés par la collectivité et les frais de fonctionnement des installations d'assainissement et d'épuration.

Dans le cas des industries pour lesquelles des estimations de coût ont également été données, la charge de l'investissement et les frais de fonctionnement sont payés :

— en très faible partie par l'Etat (c'est-à-dire par chaque citoyen) puisque celui-ci consent un amortissement exceptionnel des immeubles destinés à l'épuration de l'air et de l'eau ;

— dans le cas de l'eau seulement, par les autres pollueurs de bassin si l'Agence financière de bassin apporte son aide (40 à 50 % de l'investissement) ;

— enfin, par le consommateur final des produits industriels puisque, pour financer la lutte contre la pollution, les entreprises doivent dégager des disponibilités financières qui en définitive accroissent leurs prix de revient et, en conséquence, leurs prix de vente.

C'est toujours, d'ailleurs, le consommateur final qui paie, directement (en achetant un produit ou un service) ou indirectement (en payant son impôt) le coût de la lutte contre les pollutions.

Mais la façon dont ce coût se répercute sur le consommateur final est capitale. Il convient, en effet, pour parvenir à l'optimum économique que le coût de l'antipollution intervienne comme un élément des décisions financières de l'échelon intermédiaire (collectivité, industriel, constructeur de voitures, etc.) qui décide d'agir contre la pollution. C'est le sens qu'il faut donner à la formule « qui pollue doit payer ».

Toute la pratique française de la lutte contre les pollutions est bien fondée sur ce principe. La création récente des agences de bassin confirme ce fait. Toutefois, le principe en cause connaît des dérogations (les subventions accordées aux collectivités par exemple) que la vie économique et la solidarité nationale rendent nécessaires et possibles.

2. — Le programme d'actions en 1972.

Le tableau ci-après fournit une récapitulation par titre et par fonction des crédits de fonctionnement et d'équipement pour 1972.

Récapitulation par titre et par fonction (F. I. A. N. E. compris).

FONCTIONS	III	IV	TOTAL III + IV. Crédits de paiement.	V	VI	TOTAL V + VI. Autorisations de programme.
<i>I. — Espace naturel :</i>						
Parcs nationaux.....	»	6.500.000	6.500.000	600.000	8.500.000	9.100.000
Parcs régionaux et péri-urbains.....	»	»	Mémoire.	1.100.000	12.350.000	13.450.000
Réserves naturelles.....	»	500.000	500.000	2.400.000	1.960.000	4.360.000
Espaces, sites et monuments naturels.....	3.145.000	»	3.145.000	2.400.000	1.600.000	4.000.000
Total I.....	3.145.000	7.000.000	10.145.000	6.500.000	24.410.000	30.910.000
<i>II. — Pêche et chasse.....</i>	800.000	300.000	1.100.000	4.000.000	1.200.000	5.200.000
<i>III. — Eau (Recherche exclue — cf. IX).....</i>	1.321.000	977.000	2.298.000	2.100.000	15.000.000	17.100.000
<i>IV. — Lutte contre la pollution de l'air (Recherche exclue — cf. IX).....</i>	1.200.000	800.000	2.000.000	800.000	3.000.000	3.800.000
<i>V. — Lutte contre le bruit (Recherche exclue — cf. IX).....</i>	956.000	200.000	1.156.000	200.000	690.000	890.000
<i>VI. — Elimination des déchets solides (Recherche exclue — cf. IX).....</i>	400.000	200.000	600.000	1.200.000	»	1.200.000
<i>VII. — Amélioration de l'environnement (actions de promotion).....</i>	430.000	»	430.000	2.450.000	»	2.450.000
<i>VIII. — Information, formation, documentation.....</i>	4.780.000	2.420.000	7.200.000	225.000	225.000	450.000
<i>IX. — Enveloppe « Recherche » P. N. E. :</i>						
1° Eau.....	129.000	369.000	498.000	5.000.000	»	5.000.000
2° Atmosphère, bruit et déchets solides.....	»	140.000	140.000	5.000.000	»	5.000.000
3° Amélioration de l'environnement.....	»	»	»	3.000.000	»	3.000.000
Total IX.....	129.000	509.000	638.000	13.000.000	»	13.000.000
Total général.....	13.161.000	12.406.000	25.567.000	30.475.000	44.525.000	75.000.000
F. I. A. N. E. :						
Budget.....					53.000.000	53.000.000
Pari mutuel.....					32.000.000	32.000.000
					85.000.000	85.000.000
Total général en autorisations de programme.....						160.000.000

a) *L'espace naturel.*

Près de 31 millions de francs seront consacrés à l'espace naturel. A cet égard un effort particulier est réservé aux parcs naturels régionaux dont le nombre devrait atteindre vingt-trois à la fin du VI^e Plan. Destinés à développer la solidarité ville-campagne, la sauvegarde de l'espace et la promotion de l'habitant, ces parcs étaient financés jusqu'à présent à raison d'un tiers par le F. I. A. T., un tiers par les divers ministères et un tiers par les collectivités locales. En raison de l'impossibilité d'accroître la contribution des collectivités et des autres ministères et du caractère répétitif de la participation du F. I. A. T, contraire à sa doctrine d'emploi, il est envisagé une participation aux équipements à l'aide des crédits budgétaires et de réserver les subventions du F. I. A. N. E. qui prend la suite du F. I. A. T., aux « premiers lancements ».

Les parcs nationaux recevront 9 millions de francs affectés, d'une part, aux actions de protection de la flore, de la faune et des sols, d'autre part, à la promotion, touristique surtout, des zones périphériques.

Pour le reste, les crédits affectés aux espaces naturels iront aux réserves naturelles officielles ou non officielles (collectivités, particuliers) et aux espaces, sites et monuments naturels.

Le Ministre envisage également de faire adopter un régime fiscal favorable aux particuliers qui aménagent et entretiennent des parcs naturels ou récréatifs ouverts au public.

b) *L'eau.*

Dans le domaine de l'eau, l'action poursuivie le sera tant sur le plan réglementaire que financier. La réglementation a besoin d'être soit renforcée, soit au contraire assouplie pour être applicable et effectivement appliquée. Sur le plan financier, il importe de renforcer l'incitation économique des usagers à lutter contre la pollution en relevant les taux des redevances dues aux agences de bassin, en élargissant l'assiette des redevances pour prendre en compte tous les facteurs polluants, en accroissant le taux des aides d'investissement données par les agences et en mettant progressivement en place une aide au bon fonctionnement des ouvrages.

c) *Le bruit.*

Le bruit constitue une des nuisances les plus vivement ressenties par le public. C'est aussi celle contre laquelle la lutte est peut-être la plus difficile, en raison de la complexité des mesures à effectuer, de la complexité des dispositions à prendre pour réduire le bruit à la source ou à la réception et enfin en raison de l'incidence économique des prescriptions qui doivent être imposées. Ces difficultés n'excluent pas quelques cas flagrants de bruits excessifs contre lesquels une répression sévère peut être immédiatement efficace.

Des dispositions législatives et réglementaires existent déjà qui permettent quelques actions. Tel est le cas, en particulier, pour le bruit des établissements industriels soumis à la loi du 19 décembre 1971 ou des bruits émis par les engins de chantier pour lesquels l'application du décret du 18 avril 1969 attend la parution de textes d'application en cours de préparation. Sur ce même chapitre des engins de chantier, il faut signaler que par ordonnance du préfet de police du 8 décembre 1970, le bruit des marteaux-piqueurs est réglementé en région parisienne.

Pour les véhicules automobiles, une modification de certaines dispositions du Code de la route est envisagée. Elle doit faire l'objet d'une concertation européenne.

Une concertation internationale est aussi la source des améliorations qui sont apportées aux niveaux sonores des avions de transport.

Une intensification de la lutte contre les bruits apparaît indispensable. Elle exigera sans nul doute des mesures qui font actuellement l'objet de mise au point au Ministère chargé de la Protection de la nature et de l'Environnement :

- une loi-cadre contre le bruit ;
- une coordination étroite et structurée des diverses administrations concertées tant à l'échelon national qu'au niveau local ;
- enfin, une coordination des moyens d'étude et de recherche existant, qui travaillent encore de façon trop dispersée.

d) *L'élimination des déchets solides.*

Dans le domaine des déchets solides, dont les quantités augmentent très rapidement, dont la nature évolue et dont la dispersion épargne peu de sites, une appréhension plus globale des problèmes doit succéder aux actions fatalement fragmentaires qui ont pu être menées jusqu'ici par les divers ministères concernés. Le premier objectif du Ministère de l'Environnement est donc la définition d'une politique globale couvrant l'ensemble des aspects du problème.

Un groupe interministériel a été constitué pour en préparer les bases, qui va s'appuyer sur des analyses approfondies de la situation actuelle et sur des réflexions prospectives pour dégager les actions à mener en priorité.

Lors de son audition par la Commission des Finances, le Ministre a particulièrement insisté sur deux aspects de la lutte contre la pollution : l'action de recherche et l'information.

e) *La recherche.*

Le développement de la recherche lui paraît être le préalable à toute intervention car elle permet d'en connaître les répercussions proches et lointaines. Il a cité, à cet égard, l'exemple de l'influence des insecticides et pesticides sur le milieu vivant et celui des recherches conduites en Suède sur les effets de la pollution atmosphérique. Il convient de donner à cette recherche un tour concret en multipliant les expériences en vraie grandeur et d'assurer une coordination de l'action publique et privée de recherche.

f) *L'information.*

La nécessité de l'information répond aux résultats de certaines enquêtes d'opinion menées en 1971. Il apparaît, en effet, que la sensibilité aux problèmes de pollution et de nuisance est moins profonde qu'il n'y paraît. L'ignorance du public est extrêmement coûteuse et une action de formation et d'information devrait permettre de prévenir le mal plutôt que le guérir, d'empêcher la pollution au lieu de devoir mettre en œuvre des moyens coûteux pour y remédier.

3. — L'examen en commission.

Ces divers aspects des moyens mis en œuvre dans la lutte pour la protection de la nature et de l'environnement ont fait l'objet d'un examen approfondi en Commission des Finances.

Votre rapporteur a d'abord souligné les torts irréparables causés à certains sites par le développement de l'architecture en hauteur. Il est évident que si l'on veut conserver certains paysages, il faut sans pour autant s'opposer à toute forme nouvelle d'architecture, la contraindre à ne s'installer et se développer que là où elle ne trouble pas l'harmonie d'un site monumental séculaire. Si l'on prend l'exemple de Paris, on peut admettre une architecture moderne dans le secteur de la Défense ou de Bercy. En revanche, il serait condamnable de laisser, dans le plus grand désordre, saupoudrer la capitale d'un certain nombre de tours, cela dans le seul intérêt de quelques promoteurs. Les exemples de la tour de la Faculté des sciences à l'ancienne halle aux vins ou de l'ensemble Maine-Montparnasse sont indéfendables et déjà d'autres menaces apparaissent sur le front de Seine avec le projet de tour Kennedy.

On doit regretter que ceux qui veulent absolument inscrire leur conception d'une architecture en hauteur dans le Paris historique et monumental se contentent de reprendre l'architecture américaine d'il y a 25 ans. On ne peut également négliger les désastreuses conséquences qu'entraînerait pour notre balance touristique la défiguration de sites et paysages qui sont l'une des attractions essentielles des visiteurs étrangers qui chaque année veulent connaître notre capitale.

Un certain nombre de questions ont également retenu l'attention de votre rapporteur. Les pouvoirs de réglementation du Ministre délégué paraissent d'abord assez limités et plus encore les moyens dont il dispose pour faire respecter cette réglementation. Le projet de budget ne prévoit en effet aucun moyen de police supplémentaire alors que l'on constate déjà que très souvent la police se trouve dans l'incapacité de faire appliquer les règlements que ce soit en matière de bruit, de pollution de l'eau ou de pollution atmosphérique.

Les moyens financiers du Ministre d'autre part demeureront très insuffisants en 1972 compte tenu des besoins. Il est néces-

saire que dans ces conditions l'accent soit mis sur quelques secteurs prioritaires seulement dans lesquels des résultats significatifs pourront être obtenus.

Parce qu'il s'agit d'une action relativement peu coûteuse mais déterminante à long terme, il convient donc de faire un effort supplémentaire en faveur de la formation et de l'information en liaison avec le Ministre de l'Education nationale. Des cours d'écologie simple et appliquée permettraient de rendre aux jeunes le goût et le respect de la nature.

Il y a déjà bien des années que je demande sans l'obtenir que chaque enfant de nos écoles plante un arbre.

Il faut planter dans nos villes et autour de nos villes. Il faut également qu'on cesse de laisser abattre dans les villes pour replanter dans des départements forestiers à tel point qu'on finira par n'avoir plus que des villes sans verdure et quelques départements boisés.

Il conviendrait, enfin, qu'en accord avec le Ministre de l'Economie et des Finances le Ministre délégué obtienne que les industries polluantes qui font un effort d'équipement antipollution puissent bénéficier soit d'avantages fiscaux, soit de prêts à long terme et de bas taux d'intérêt. Pour atteindre une réelle efficacité la règle « qui pollue paie » doit être complétée par une action d'incitation positive et l'instauration d'une véritable politique financière à l'égard de la pollution.

*
* *

Ces remarques de votre rapporteur ont été reprises par d'autres membres de la Commission des Finances et complétées par des questions de :

— M. de Montalembert, sur le problème de la coordination de la politique de protection de l'environnement et de l'action des autres ministères, notamment celui de l'Aménagement du territoire ; sur la protection du paysage rural ; sur l'assainissement et l'évacuation des eaux usées dans les zones rurales, et sur les conséquences sur le milieu vivant de l'usage des insecticides et pesticides ;

— M. André Colin, sur la pollution des rivages maritimes et les crédits d'aide qui pourraient être mis à la disposition des collectivités locales qui entreprennent, au prix de gros efforts et avec des moyens limités une action pour l'amélioration du cadre de vie ;

— M. Coudé du Foresto, sur les effets de la politique de remembrement sur l'environnement ;

— M. Armengaud, sur l'application de la législation existante en matière de pollution des eaux.

Des réponses fournies par le Ministre, il ressort qu'en matière de police, il existe des domaines, tel celui des établissements classés, où elle est exercée par un corps d'agents spécialisés, en l'occurrence celui des fonctionnaires des mines. Dans les autres cas, ce sont les autorités de police générale (préfets, maires, commissaires de police) qui ont compétence pour agir. Dans l'ensemble, la mansuétude qu'on a pu déplorer en matière de lutte contre la pollution fait place à une action répressive de plus en plus sévère, tant de la part des autorités de police qui constatent les infractions que des autorités judiciaires qui les poursuivent et les sanctionnent.

Le Ministre a indiqué qu'en 1972, la priorité irait essentiellement à la protection de l'air et d'eau, d'une part, au développement des espaces verts périurbains, d'autre part. Il semble illusoire, en raison de la structure foncière et du coût extrêmement élevé des espaces verts urbains, qu'on puisse espérer une reconquête systématique des villes. En revanche, il paraît possible d'insérer, dans le tissu urbain, des conurbations qui se développent un peu partout, des coupures vertes par l'acquisition d'espaces verts périurbains.

Pour la politique de détaxation et d'emprunts, des négociations ont été engagées avec le Ministère de l'Economie et des Finances, qui ont été évoquées lors d'un récent conseil restreint. Aucune décision n'a encore été prise mais les propositions du Ministre délégué n'ont pas été rejetées.

A défaut de la constitution d'un grand Ministère qui superviserait comme en Grande-Bretagne tous les secteurs d'activités liées à l'aménagement et à l'environnement, une meilleure coordination devrait résulter des dispositions qui prévoient notamment que le délégué général à l'aménagement du territoire est vice-président d'un certain nombre d'organismes dont le Ministre chargé de la Protection de la nature et de l'environnement assure la présidence.

En matière d'assainissement et dans la mesure où ces opérations sont financées par les agences de bassin, le Ministre délégué a les moyens d'assurer lui-même la coordination des opérations d'assainissement et d'épuration. Sur ce point il n'y a d'autres difficultés que celles du rapport entre les besoins et les crédits.

Le problème de l'éducation est traité en liaison avec le Ministère de l'Education nationale qui a été invité à introduire cette année un enseignement élémentaire sur la protection de la nature et de l'environnement, ceci dès l'école maternelle. A cet effet la formation des maîtres sera assurée dans trois écoles normales pilotes. Sans attendre la prochaine rentrée un certain nombre d'établissements du premier et du second degré vont distribuer cet enseignement et cette expérience devrait être généralisée dès l'an prochain dans le cadre du tiers temps pédagogique notamment.

Pour ce qui est du rôle des collectivités locales dans le domaine du cadre de vie, l'intervention du F. I. A. N. E. ne peut être que ponctuelle et limitée dans le temps et ne permet pas d'intervenir sur toutes les opérations proposées.

Il est permis de penser que le F. I. A. N. E. connaîtra un développement correspondant à celui du F. I. A. T. et que sa dotation s'en rapprochera progressivement, ce qui permettrait de satisfaire pratiquement tous les besoins. Pour l'instant, il faut choisir les opérations les plus urgentes ou les plus intéressantes. L'an prochain un effort particulier sera entrepris pour la constitution de réserves vertes dans les régions côtières.

CONCLUSION

Le budget propre du Ministre délégué doit viser au meilleur emploi les quelque 1.200 à 1.500 millions de crédits budgétaires, que l'on pourrait considérer comme étant consacrés à la protection de la nature et de l'environnement. Ces crédits auront un effet multiplicateur, car ils seront pour la plus large part consacrés à l'apport d'une aide aux collectivités locales : c'est le rôle essentiel, sinon unique, du F.I.A.N.E. Les collectivités locales acceptent de plus en plus volontiers l'effort en faveur du cadre de vie, en faveur de la qualité de la vie, mais à condition d'avoir ne serait-ce que des possibilités d'emprunt et un minimum d'aide de l'Etat. On peut espérer que le F.I.A.N.E., qui est appelé à se développer, répondra à ces besoins. On aurait pu souhaiter que le F.I.A.N.E. fût plus important dès cette année, et pût atteindre un montant dépassant les 100 ou les 120 millions de francs. Ces crédits auraient probablement pu être consommés, toutefois on doit admettre que s'agissant d'une administration récemment créée, il eût été sans doute peu raisonnable de doter le Ministère de crédits qui eussent été hors de proportion avec les possibilités de gestion rationnelle qui étaient les siennes en cette fin d'année 1971.

On doit approuver le Ministre quand il estime que le budget de l'environnement devrait tendre vers le chiffre de 4 à 500 millions de francs, ce qui n'exclut pas une progression corrélative des crédits d'ensemble consacrés à l'environnement.

*
* *

Compte tenu des observations qui précèdent, la Commission des Finances soumet à l'appréciation du Sénat les crédits de la protection de la nature et de l'environnement, inscrits à la section I « Services généraux » des Services du Premier Ministre.