

SÉNAT

PREMIERE SESSION ORDINAIRE DE 1978-1979

Annexe au procès-verbal de la séance du 21 novembre 1978.

AVIS

PRÉSENTÉ

au nom de la Commission des Affaires économiques et du Plan (1),
sur le projet de loi de finances pour 1979, ADOPTÉ PAR
L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

TOME XVI

ENVIRONNEMENT

Par M. Richard POUILLE.

Sénateur.

1) Cette commission est composée de : MM. Michel Chauty, président ; Robert Laucournet, Bernard Legrand, Joseph Yvon, Marcel Lucotte, vice-présidents ; Francisque Collomb, Marcel Lemaire, Fernand Chatelain, André Barroux, secrétaires ; Octave Bajeux, Charles Beaupetit, Georges Berchet, Auguste Billemaz, Jean-Marie Bouloux, Amédée Bouquerel, Raymond Bouvier, Jacques Braconnier, Marcel Brégégère, Raymond Brun, Pierre Ceccaldi-Favard, Auguste Chupin, Jean Colin, Jacques Coudert, Raymond Courrière, Pierre Croze, René Debesson, Hector Dubois, Raymond Dumont, Emile Durieux, Gérard Ehlers, Jean Filippi, Léon-Jean Grégory, Roland Grimaldi, Paul Guillaumot, Jean-Paul Hammann, Rémi Herment, Bernard Hugo, Maurice Janetti, Maxime Javelly, Pierre Jeambrun, Paul Kauss, Pierre Labonde, France Lechenault, Fernand Lefort, Charles-Edmond Lenglet, Paul Malassagne, Pierre Marzin, Daniel Millaud, Louis Minetti, Paul Mistral, Jacques Mossion, Pierre Noé, Henri Olivier, Louis Orvoen, Bernard Parmentier, Bernard Peñarin, Albert Pen, Pierre Perrin, André Picard, Jean-François Pintat, Richard Pouille, Maurice PrévotEAU, François Prigent, Roger Quilliot, Jean-Marie Rausch, Roger Rinchet, Jules Roujon, Maurice Schumann, Michel Sordel, Pierre Tajan, René Traver, Raoul Vadepiéd, Frédéric Wirth, Charles Zwickert.

Voir les numéros :

Assemblée Nationale (6^e législ.) : 549 et annexes, 570 (annexe 18), 571 (tome IX), 575 (tome VII) et in-8° 79.

Sénat : 73 et 74 (tome III, annexe 13) (1978-1979).

SOMMAIRE

	Pages.
Introduction	3
I. — La réorganisation administrative et l'adaptation des moyens.....	4
A. — <i>La réforme</i>	4
1° Les principes et les modalités d'application.....	4
2° Les risques et les limites	6
B. — <i>L'adaptation des moyens</i>	8
1° Les modifications dans la présentation des dépenses.....	8
2° Les efforts financiers en faveur de l'environnement prévus en 1979	9
II. — Le bilan des actions sur l'environnement.....	10
A. — <i>La mise en œuvre des lois récentes concernant l'environnement.</i>	10
B. — <i>Les actions sur les milieux</i>	12
1° L'eau	12
2° La mer	16
3° Les déchets	20
4° L'atmosphère et le bruit	22
C. — <i>La protection de la nature et du cadre de vie</i>	24
1° La protection de la nature	24
a) Les problèmes des parcs nationaux.....	24
b) Les réserves naturelles	25
c) Les parcs naturels régionaux.....	26
2° Le cadre de vie	27
Conclusion	29
Examen en commission.....	30

Mesdames, Messieurs,

Au début de 1978, le Conseil des Ministres adoptait la Charte de la qualité de la vie, voulue par le Président de la République comme guide d'action pour les cinq prochaines années dans le domaine de l'environnement et du cadre de vie. Arrêté après des discussions entre les principales associations et le Gouvernement, ce programme comporte cent six mesures regroupées en sept chapitres : aménager la cité, sauvegarder le patrimoine naturel, lutter contre les nuisances et les gaspillages, renforcer le rôle des associations, l'aménagement du temps, le temps des loisirs, éducation et écologie.

Peu après, une délégation à la qualité de la vie était instituée pour mettre en œuvre la charte, le Conseil interministériel et le Fonds d'intervention et d'action pour la protection de la nature et l'environnement étaient remplacés respectivement par un Comité interministériel et un Fonds d'intervention pour la qualité de la vie.

Les importantes réformes administratives intervenues depuis lors n'ont pas remis en cause ce texte fondamental qu'est la charte de la qualité de la vie. Celle-ci restera le document de référence pour apprécier la politique suivie par le Gouvernement en matière d'environnement et le projet de budget pour 1979 qui nous est soumis.

En raison des modifications de la présentation des dépenses, il est difficile de mener une comparaison rigoureuse entre les dotations du budget de l'environnement en 1978 et 1979. Néanmoins, la progression est sensible au niveau de la masse constituée par les dépenses ordinaires et les crédits de paiement : 498,5 millions de francs en 1979, contre 368,3 millions de francs en 1978, soit + 35,3 %. La diminution des autorisations de programme : 279,4 millions de francs contre 284 millions de francs (— 1,6 %) est imputable essentiellement à la normalisation de la présentation des dépenses.

Dans le présent rapport, on analysera d'abord la réorganisation administrative et l'adaptation concomitante des moyens, avant de dresser un bilan des actions menées dans le domaine de l'environnement.

I. — La réorganisation administrative et l'adaptation des moyens.

A. — LA RÉFORME

1° *Les principes et les modalités d'application.*

Avril 1978 constitue une étape importante dans l'histoire de l'administration de l'environnement en France. Individualisé il y a quelques années au niveau de la répartition des compétences gouvernementales, l'environnement avait pris nom de « protection de la nature » ou de « qualité de la vie ». Initialement, l'objectif était de charger un ministre — doté de moyens relativement modestes — de faire prévaloir auprès des autres administrations les impératifs de préservation du milieu et du patrimoine naturel et de lutte contre les pollutions, trop souvent sacrifiés au profit de l'industrialisation et de la rentabilité économique immédiate ou à moyen terme.

Le nouveau ministère de l'environnement et du cadre de vie créé en avril dernier regroupe sous une autorité unique des services dépendant antérieurement des Ministères de l'Équipement, de la Culture et de l'Environnement.

L'objectif est d'intégrer systématiquement dans la politique d'aménagement les préoccupations qualitatives ressenties de plus en plus vivement par les citoyens. Quant à l'utilisation du sol, il s'agit de surmonter la contradiction entre la protection des espaces et les nécessités du développement économique. Grâce à la nouvelle structure, le Gouvernement se propose d'améliorer la qualité des constructions et de mettre en valeur les paysages urbains ; il entend également accélérer la prise en compte des impératifs d'environnement par les administrations traditionnellement chargées des actions d'équipement.

La création d'un Ministère unique est le fruit d'une *volonté de rationalisation* selon laquelle il faut mettre fin à une prétendue opposition entre administrations chargées respectivement d'aménager et de protéger. Avant avril 1978, par exemple, plusieurs services concurrents intervenaient dans des domaines tels que l'aménagement des espaces verts ou des quartiers anciens, ou le contrôle de la qualité des constructions. D'autres compétences étaient partagées entre des directions différentes : tel était le cas pour la protection des sites, selon qu'ils étaient bâtis ou naturels.

Le Gouvernement a eu le souci de mettre fin à certaines antinomies : entre les règles de la protection des monuments et des sites et celles de l'urbanisme, entre la politique de l'habitat et l'aménagement des quartiers anciens ou des secteurs sauvegardés, par exemple.

En application de ces principes, l'administration a été réorganisée selon les modalités suivantes.

Un *délégué à l'architecture* doit coordonner l'activité des directions de l'architecture et de la construction ; une Direction des affaires économiques et internationales reçoit compétence à l'égard du bâtiment et des travaux publics.

La nouvelle *Direction de l'urbanisme et des paysages* remplaçant notamment la Direction de l'aménagement foncier et de l'urbanisme est chargée de la réglementation de l'occupation des sols, des actions d'aménagement foncier, d'aménagement des espaces publics — en particulier des espaces verts — de la protection des sites, des monuments et de leurs abords.

Le rôle d'organisme de réflexion de la délégation à la qualité de la vie est renforcé ; désormais la délégation, déchargée de ses tâches de gestion, concentrera ses travaux sur l'innovation, l'expérimentation, l'analyse (en particulier pour les études d'impact) ; elle devra vérifier que les services du ministère intègrent les préoccupations d'environnement dans leur action quotidienne et veiller à l'application par les autres administrations des décisions du Comité interministériel de la qualité de la vie.

En revanche, on ne relève aucune modification importante dans les attributions dévolues respectivement à la *Direction de la prévention et des nuisances* et à celle de la *protection de la nature*.

Au niveau des services extérieurs, le Ministère de l'Environnement et du Cadre de vie a « hérité » des Directions de l'équipement (régionales et départementales), des Conservateurs et Agences des bâtiments de France et des Délégations régionales à l'environnement.

Dans le cadre de la réforme, les *Agences des bâtiments de France* sont transformées en services départementaux dotés de moyens accrus et de compétences nouvelles intéressant l'élaboration des documents d'urbanisme, les permis de construire (qualité architecturale des projets), l'activité des conseils d'architecture, d'urbanisme et d'environnement. D'autre part, les conservateurs régionaux des bâtiments de France se voient confier une mission de protection des paysages, des sites et des monuments.

Au niveau local, l'administration de l'environnement a toujours été caractérisée par sa faiblesse. Rappelons l'existence des délégués régionaux chargés de conseiller et d'assister les préfets dans la mise en œuvre de la politique de l'environnement. Progressivement, la mission des délégués s'est déplacée vers l'échelon départemental. Pour renforcer ce mouvement et favoriser une meilleure prise des objectifs d'environnement au niveau décisionnel, le Gouvernement propose de créer, à titre expérimental, vingt postes de chargés de mission. Chacun de ces agents sera placé auprès du préfet pour le seconder dans l'impulsion et la coordination des services extérieurs agissant en matière d'environnement et de qualité de la vie ; il devra mener des actions d'expérimentation et assurer la liaison avec les associations. Le Gouvernement considère que le département est le cadre géographique privilégié de l'application de la politique de l'environnement, qui exige le concours de toutes les administrations.

Un certain nombre de préfetures disposent déjà d'un *bureau départemental de l'environnement* conformément à la circulaire du Ministre de l'Intérieur du 2 décembre 1975. Selon les informations communiquées à votre rapporteur, dans le cadre de la réforme en cours, ces bureaux qui regroupent les différents fonctionnaires compétents (urbanisme, sites, espaces verts, installations classées, tourisme, etc.) devront travailler en liaison étroite avec les chargés de mission de l'environnement placés auprès des préfets.

Notons, d'autre part, qu'il existe un certain nombre de *Comités départementaux de l'environnement* rassemblant une fois par an élus locaux, fonctionnaires, représentants des associations et personnalités qualifiées ; ces réunions périodiques ont contribué à la coordination des actions de l'Etat. *Le rôle de ces instances dans la nouvelle organisation n'a pas été précisé.*

2° Les risques et les limites.

La réforme n'est-elle pas prématurée ? D'aucuns citent le précédent de la fusion des travaux publics et de la construction, réalisée il y a plus de dix ans, au profit du corps des ingénieurs des ponts. Avant la présente réforme, les administrations de l'environnement et de l'architecture étaient moins structurées et surtout beaucoup moins nombreuses que celle de l'équipement. Au niveau des services extérieurs, environ 1 % des fonctionnaires relèvent des services de l'environnement. Il est symptomatique que les services locaux aient conservé l'appellation de « direction départementale de l'équipement » et « Direction régionale de l'équipement ». Le renforcement des Agences des bâtiments de

France et la nomination de chargés de mission de l'environnement auprès des préfets constitueront-ils un contrepois efficace aux tendances « naturelles » du corps des fonctionnaires de l'équipement ? *A l'évidence, toute l'attention et la fermeté du Ministère seront nécessaires pour faire évoluer les mentalités.* De plus, il apparaît nécessaire que soit explicitement précisé dans le nouveau schéma proposé le rôle des institutions existantes : délégués régionaux de l'environnement, ateliers régionaux des paysages et des sites, bureaux et comités départementaux de l'environnement. Votre Commission souhaite connaître la position du Gouvernement sur ce point.

D'autre part, *une forte proportion des agents des services de l'environnement sont des personnels mis à disposition — 481 sur 980.* Il faut rappeler, en effet, que les 402 inspecteurs des installations classées sont des fonctionnaires du Ministère de l'Industrie placés sous l'autorité du Ministre de l'Environnement et du Cadre de vie.

Enfin, *l'unicité de la compétence du nouveau Ministre en matière d'environnement n'est pas aussi complète qu'on le prétend.*

Citons l'exemple des carrières ; c'est le Service des mines qui est compétent sous l'autorité du préfet. La réforme du Code minier résultant de la loi du 16 juin 1977 a prévu, en cas de besoin, l'élaboration de schémas d'exploitation coordonnée des carrières ; là aussi, le Service des mines jouera un rôle prépondérant. Dans la nouvelle structure, le chargé de mission pourra attirer l'attention du préfet sur telle ou telle demande d'exploitation de carrière ou sur un projet de schéma et faire valoir les préoccupations d'environnement ; mais en définitive, en cas d'opinions divergentes des fonctionnaires des services extérieurs, c'est le *Ministre de l'Industrie* et non celui de l'Environnement qui tranchera, sous réserve de l'application des textes relatifs aux installations classées et à la protection de la nature.

Il faut également rappeler que les *infrastructures de transports* sont sous la responsabilité du Ministre du même nom ; c'est dire que des aménagements susceptibles de transformer considérablement le cadre de vie et l'environnement — la construction des routes et des autoroutes, de la voie du train à grande vitesse, le développement des zones portuaires — relève d'une autorité.

En définitive, la réforme administrative n'est pas aussi profonde qu'on le dit, en outre elle comporte des risques non négligeables, et elle n'est pas assortie d'un calendrier d'application. Quand la phase expérimentale sera-t-elle considérée comme achevée ? Si les résultats sont jugés satisfaisants, dans quels délais l'appliquera-t-on à tous les départements ?

B. — L'ADAPTATION DES MOYENS

1° *Les modifications dans la présentation des dépenses.*

Le Ministre chargé de l'Environnement a fermement manifesté son intention de modifier substantiellement la présentation du projet de budget pour 1980. D'ores et déjà, quelques changements apparaissent dans le budget proposé pour 1979. Un seul fascicule regroupe deux sections : I. Environnement, II. Cadre de Vie et Logement. La section I correspond au fascicule « Environnement » du projet de loi de finances pour 1978. La section II ne comporte pas les crédits correspondant aux routes, aux ports maritimes et aux voies navigables, transférés au Ministère des Transports, ni les crédits de l'architecture qui figuraient initialement dans le budget du Ministère de la Culture.

D'autre part, on note *une redistribution entre dépenses ordinaires et dépenses en capital plus conforme à la réalité*. Cette observation concerne principalement le *Fonds d'intervention pour la qualité de la vie (FIQV)*, successeur du FIANE. A plusieurs reprises, le financement d'opérations courantes s'apparentant plutôt à des dépenses de fonctionnement par des crédits d'équipement, avait été critiqué.

Dans le projet de budget pour 1979, les autorisations de programme du FIQV sont de 42,5 millions de francs au lieu de 81,17 millions de francs en 1978 ; 13,67 millions de francs affectés antérieurement à des opérations imputées sur le FIANE sont inscrits sur les chapitres de dépenses ordinaires, d'autres crédits sont transférés à d'autres chapitres de dépenses d'investissement. Ces modifications traduisent, au niveau budgétaire, la volonté de réorienter les interventions du FIQV exclusivement vers des actions exemplaires dans le domaine de la qualité de la vie.

On doit relever également d'autres transferts à des chapitres de dépenses de fonctionnement, de crédits antérieurement inscrits comme dépenses en capital : 10 millions de francs affectés au fonctionnement de l'agence pour la récupération des déchets, 3,9 millions de francs destinés au financement d'études, 1,2 million de francs pour le fonctionnement du parc forestier national de Sevran.

D'autre part, 25 millions de francs affectés à la restructuration des zones minières (11,7 millions de francs) et aux espaces verts (13,3 millions de francs) ont été transférés de la section cadre de vie au budget des services généraux du Premier Ministre.

2° *Les efforts financiers en faveur de l'environnement prévus en 1979.*

L'augmentation des moyens en personnel doit être soulignée ; les crédits prévus à cet effet progressent de plus de 23 %. Outre les vingt postes de chargés de mission auprès des préfets déjà évoqués, d'autres créations d'emplois sont prévues : six emplois à la délégation de la qualité de la vie — un emploi de directeur, cinq emplois de secrétariat — un emploi de chef de service étant gagé par la suppression d'un emploi de chargé de mission contractuel hors échelle ; treize emplois destinés au fonctionnement du Secrétariat d'Etat chargé de l'Environnement. D'autre part, cinq emplois au titre de l'enveloppe-recherche sont transformés.

L'environnement bénéficiera également de la création de vingt-cinq emplois d'inspecteurs des installations classées, inscrits au budget du Ministère de l'Industrie.

Au total, l'effectif des personnels affectés à l'environnement augmentera donc de 60 unités en 1979. Au regard de la situation actuelle, il s'agit d'un progrès notable, mais qui doit être poursuivi dans les années à venir.

Les crédits d'intervention inscrits aux dépenses ordinaires sont revalorisés, indépendamment des transferts et des ajustements. 31,85 millions de francs sont destinés à l'application de la charte de la qualité de la vie notamment pour la création de parcs nationaux, la mise en œuvre de programmes concernant l'aménagement des rythmes de vie et le développement de la vie associative ; 3 millions de francs sont prévus pour les dépenses de fonctionnement de l'agence de l'air ; 2,86 millions de francs supplémentaires sont affectés au fonctionnement des parcs nationaux.

Les crédits d'intervention de la catégorie « Investissements » sont augmentés de 26 millions de francs intéressant la charte de la qualité de la vie, 25 millions de francs correspondant au transfert de crédits du FIQV. En outre, on constate une légère réduction des crédits affectés à la recherche, tandis que les crédits d'études, de travaux et d'acquisitions augmentent notablement.

L'augmentation des dépenses prévues dans le domaine de l'eau intéresse principalement la construction de deux grands ouvrages : les barrages de Naussac et Villerest auxquels sont affectés 55,4 millions de francs d'autorisations de programme sur un total de 77,6 millions de francs.

On doit regretter qu'aucun crédit ne soit inscrit au Fonds d'intervention contre les pollutions marines qui continuera à être alimenté par des transferts dans des conditions peu satisfaisantes.

Rappelons que, lors de l'échouement de l'*Amoco Cadiz*, le fonds n'était doté qu'à hauteur de 7 millions de francs, que les transferts ont parfois tardé, le Ministère chargé de l'Environnement ayant dû gager ses propres crédits pour alimenter le fonds. La Commission d'enquête sénatoriale a souligné les inconvénients du système de financement de la lutte contre les pollutions marines accidentelles et recommandé la création d'un fonds unique convenablement doté ; il est fort regrettable que cette proposition n'ait pas été retenue par le Gouvernement dans le cadre du nouveau plan POLMAR.

En définitive, sous réserve des modifications de présentation qui rendent les comparaisons malaisées, on constate une augmentation substantielle des crédits de paiements de la section environnement : 498,5 millions de francs en 1979, contre 368,3 millions de francs en 1978 et une légère diminution des autorisations de programme : 279,4 millions de francs en 1979 contre 284 millions de francs en 1978.

L'accroissement global des dotations affectées à l'environnement dans les autres budgets est de 8,5 % contre 8,3 % pour l'ensemble des investissements civils. Le total des programmes financés en 1979 atteindra 1 373,43 millions de francs en 1979 contre 1 266,05 millions de francs en 1978 (en autorisations de programme).

Dans l'ensemble, on peut donc considérer que l'environnement bénéficie d'un effort financier notable. Votre commission approuve cette démarche, mais elle estime qu'elle devra se prolonger au cours des exercices suivants, si l'on veut appliquer les lois votées au cours des dernières années et mener une politique active à l'égard de l'environnement. Votre commission souhaiterait qu'au-delà même des autorisations de programme, l'effort budgétaire en faveur de l'environnement soit intégré dans un programme financier à moyen terme, correspondant à la mise en œuvre des objectifs inscrits dans la charte de la qualité de la vie.

II. — Le bilan des actions sur l'environnement.

A. — LA MISE EN ŒUVRE DES LOIS RÉCENTES CONCERNANT L'ENVIRONNEMENT

La loi relative aux installations classées a accru les responsabilités de l'administration dans le domaine de la prévention des nuisances industrielles. Deux décrets ont défini les procédures et la nomenclature des installations classées. La procédure est coordonnée avec celle des études d'impact menées en application de la loi sur la protection de la nature.

Du point de vue pratique, le VII^e Plan a prévu un renforcement de l'inspection des installations classées par la création de 382 emplois entre 1976 et 1980 (212 emplois techniques, 170 emplois administratifs).

De 1976 à 1978, 100 postes ont été créés (50 en 1976, 25 en 1977, 25 en 1978) : 42 postes d'ingénieurs et techniciens, 58 postes administratifs. Au budget 1979, est prévue la création de 25 emplois supplémentaires, ainsi qu'on l'a vu précédemment.

Rappelons que les objectifs financiers (reconductions + mesures nouvelles), pour la durée du Plan, sont de 182,9 millions de francs. En francs 1975, l'exécution à fin 1979 atteindra 110,36 millions de francs, soit 61 % de la prévision financière 1976-1980.

Compte tenu des effectifs actuels — 377 personnes dont 278 ingénieurs et techniciens — il a été décidé de *concentrer les efforts sur le contrôle des projets pour lesquels une autorisation est sollicitée* — car la prise en compte de la prévention des nuisances à ce niveau conditionne directement la qualité de l'environnement industriel pour l'avenir — ainsi que sur la *surveillance du fonctionnement des unités présentant les dangers ou les nuisances les plus importants*, qu'ils fassent l'objet de plaintes ou non.

La loi relative au contrôle des produits chimiques n'a pas encore reçu d'application pratique ; le décret en cours de publication sera applicable à compter du premier jour du sixième mois suivant sa parution. Ce texte prévoit que les dossiers techniques des produits seront adressés et examinés par le Ministre de l'Environnement, à charge pour lui d'informer les autres Ministres intéressés.

Notons que l'on n'a pas dépassé le stade des consultations préalables dans l'élaboration du décret relatif aux pesticides et que sont également en préparation des arrêtés relatifs à la composition et au fonctionnement de la Commission d'évaluation de l'éco-toxicité des substances chimiques, organisme clef de l'application de la loi, et à la composition des dossiers techniques et un décret et un arrêté concernant la contribution des producteurs et importateurs à la couverture des dépenses de contrôle.

Enfin, en ce qui concerne la loi sur la protection de la nature, il faut insister sur les efforts réalisés à propos des études d'impact.

Le Ministère de l'Environnement s'est efforcé de faire connaître la méthodologie de ces études auprès des administrations, des élus, des associations, des bureaux d'étude, du grand public.

Trois types d'informations ont été diffusés :

— des documents de méthodologie générale relatifs à la problématique et aux méthodologies théoriques applicables aux études d'impact ;

— des études pilotes par catégories d'aménagements.

Ces exemples concernent des routes et autoroutes, des lotissements, des remembrements, des aménagements de montagne, des terrains de camping, des carrières, des installations classées, des stations d'épuration, des documents de vulgarisation à l'adresse d'un large public.

Les nombreuses circulaires d'application de la loi sont le fruit d'une collaboration étroite avec les autres administrations concernées.

Depuis le début de l'année, 1 000 à 2 500 études d'impact ont été menées ; les plus complètes et celles pour lesquelles la méthodologie est la plus affinée, concernent les infrastructures lourdes et les aménagements importants. L'incertitude de ce chiffre est imputable à la nouveauté de la procédure et au fait qu'une forte proportion de ces études est déconcentrée. D'après les enquêtes des services techniques, on estime de 8 000 à 10 000 le nombre annuel des projets qui seront soumis à cette procédure ; parmi ceux-ci 2 000 à 2 500 concerneront des installations classées soumises à autorisation.

Notons que divers services techniques centraux ou régionaux ont engagé des études méthodologiques et des actions d'information auprès des maîtres d'ouvrages. Ainsi qu'on l'a précédemment indiqué, le FIQV financera des actions significatives dans le domaine des études d'impact. *Lorsque, pour une opération, plusieurs projets sont approuvés dans le cadre d'une telle étude, votre commission suggère que le projet le plus protecteur de l'environnement, mais le plus coûteux, bénéficie d'une aide du FIQV.*

Le dernier aspect de la loi sur la protection de la nature évoqué ici sera l'agrément des associations auxquelles est reconnu le droit de participer à l'action des organismes publics et d'ester en justice. Depuis la publication du décret du 7 juillet 1977, ont été agréées 33 associations nationales, 32 associations régionales et environ 250 associations locales ou départementales.

B. — LES ACTIONS SUR LES MILIEUX

1° L'eau.

L'amélioration et le développement des ressources en eau ont fait l'objet d'un schéma approuvé, le 14 février dernier, par le Comité interministériel d'action pour la nature et l'environnement (CIANE). Les préfets de région et les responsables des missions

déléguées de bassin ont reçu instruction, en juillet, d'établir des *schémas d'aménagement des eaux par sous-bassins*, sous le contrôle des comités de bassin.

En ce qui concerne les aménagements en cours ou prévus, on doit noter l'engagement des travaux des barrages de *Naussac* et *Villerest* et le projet de barrage sur l'Aube dont la construction a été déclarée d'utilité publique. Pour les autres sites de barrages retenus par le schéma, la *politique de réserves foncières est poursuivie*. La mission interministérielle de l'eau a précisé par une note *les modalités d'insertion des ouvrages dans l'environnement immédiat*.

D'autre part, le Comité de bassin Loire-Bretagne a approuvé le principe d'une redevance pour la lutte contre les inondations.

Des études spécifiques sont menées sur la pollution azotée ; elles pourraient aboutir à une extension du système des redevances des agences de bassin.

Quant à la politique des objectifs de qualité, on doit signaler la parution prochaine d'un décret concernant la haute Moselle.

L'étude préalable à une refonte des textes de procédure concernant la police des eaux n'est pas encore achevée. Rappelons qu'il s'agit d'unifier les procédures d'application des articles 107 du code rural et 33 du code du domaine public fluvial, de la loi du 16 octobre 1919 relative à l'utilisation de l'énergie hydraulique, du décret-loi du 8 août 1935 relatif à la protection des eaux souterraines et de la loi sur l'eau du 16 décembre 1964.

Le but est d'harmoniser les procédures lorsqu'une opération soumise à enquête, au titre de la police des eaux, l'est aussi au titre d'une déclaration d'utilité publique ou d'une autorisation d'installation classée. Il s'agit de sauvegarder la responsabilité du service chargé de la police des eaux, lorsqu'il n'est pas le service instructeur, et de déconcentrer les décisions tout en maintenant une certaine cohérence au niveau du bassin.

Au cours des années 1977 et 1978, 505 millions de francs et 564 millions de francs ont été consacrés, par les budgets de l'agriculture et de l'intérieur, aux *réseaux d'assainissement, aux stations d'épuration et aux ordures ménagères*. En 1979, une centaine de millions de francs supplémentaires devraient être affectés à l'assainissement des communes rurales.

Par rapport aux besoins de traitement des collectivités, évalués, pour 1990, à 90 millions d'équivalents-habitants, la capacité restant à financer au 1^{er} janvier prochain est de 48,7 millions d'équivalents-habitants. Ces chiffres ne tiennent pas compte du nécessaire effort de rénovation des équipements les plus anciens.

Les grosses opérations intéressant les villes sont menées beaucoup plus lentement que les travaux d'assainissement rural. Le CIANE de février dernier a décidé d'arrêter une liste d'opérations prioritaires qui bénéficieront des crédits de l'Etat.

Au niveau de l'activité des agences de bassin, on doit noter la révision à mi-parcours — fin 1978 — du troisième programme d'intervention couvrant la période 1977-1981 qui atteint un montant global de 8 865 millions de francs (1976) (compte tenu du programme révisé de l'Agence de bassin Artois-Picardie). Ce programme se décompose comme suit :

— Interventions pour les ressources en quantité (1 150 millions de francs) ;

— Interventions pour la lutte contre les pollutions (5 588 millions de francs) ;

— Fonctionnement et report du programme antérieur (2 127 millions de francs).

Au cours de l'exercice 1977, les aides à la lutte contre la pollution décidées par les agences de bassin ont été de 800 millions de francs correspondant à plus de 2 000 millions de francs de travaux. Ces aides s'ajoutent aux 337 millions de francs consacrés par l'Etat au traitement des agressions.

La politique des contrats de branche est poursuivie. Les conventions visent principalement à aider des industries particulièrement polluantes à traiter leurs effluents ou à utiliser des technologies évitant la pollution. L'aide est double : elle vise à faire prendre en charge par le Ministère de l'Environnement une partie de la redevance due à l'agence de bassin et à subventionner 10 % du coût des travaux de dépollution exécutés par l'industriel en accord avec l'agence de bassin.

Des contrats de ce type ont été signés avec les industries de la pâte à papier en 1972, de la sucrerie en 1973, de la levurerie, de la distillerie, de la féculerie en 1975. Ces trois derniers contrats prendront fin cette année. En 1977, trois nouveaux contrats de branche ont été signés.

Le premier concerne les *industries du lavage de la laine*. Celles-ci sont concentrées dans le Nord de la France et plus particulièrement à Lille-Roubaix-Tourcoing, mais des établissements isolés, représentant au total moins de 10 % du total des laines lavées en France sont implantés dans les bassins Loire-Bretagne, Adour-Garonne et Rhône-Méditerranée-Corse. Traitant 180 000 tonnes de laine par an, cette industrie a provoqué en 1974 une pollution de l'ordre de 1 million d'équivalents - habitants.

Les efforts en cours concernent la récupération de la suintine (graisse de laine) — opération rentable — et l'équipement de deux usines importantes de stations de prétraitement. A Lille-Roubaix-Tourcoing, le manque de place disponible imposera le raccordement à la station d'épuration de la communauté urbaine et la participation financière des industriels à la construction et au fonctionnement de celle-ci. Ce contrat vise à éliminer 90 % de la pollution de cette industrie.

Le deuxième contrat intéresse les *industries de la mégisserie*. Cette activité artisanale regroupée en certains centres traditionnels : Mazamet, Graulhet, Levrux, Millau, Saint-Junien, est pratiquée dans environ deux cent cinquante établissements en France, dont quatre-vingt-dix-sept à Graulhet et trente-sept à Mazamet.

En 1974, cette industrie rejetait 19,5 tonnes par jour de matières oxydables, 24 tonnes de matières en suspension et une pollution toxique dont les chiffres pour 1974 ne sont pas encore disponibles. Ce contrat, qui permettra de réduire la pollution de cette branche de 90 %, exige un financement estimé à 15 millions de francs.

Enfin, l'*industrie de délainage à l'échauffe* fait l'objet du troisième contrat. Cette industrie procède à la séparation de la laine par un procédé enzymatique fortement polluant qui exige l'emploi d'importantes quantités d'eau. Cette industrie est concentrée à Mazamet et rend la rivière traversant cette ville impropre à tout autre usage que la fourniture d'eau pour l'industrie.

Un plan de lutte contre la pollution a été mis au point par le Service de l'industrie et des mines de Toulouse et l'Agence financière de bassin Adour-Garonne, en collaboration avec le Centre technique de la profession. Le coût de réalisation de ce plan a été évalué à 12 millions de francs. Il devrait permettre la suppression de 90 % de la pollution des effluents actuels.

Aucun contrat n'a été signé en 1978, aucun projet n'est prévu pour 1979.

Les contrats de branche permettent de traiter certains effluents industriels très polluants, mais la *procédure verticale retenue ne permet pas de traiter l'ensemble des problèmes de pollution des eaux dans une région.*

Globalement, la politique de l'eau a permis de réduire de 110 millions à 93.1 millions d'équivalents - habitants la pollution rejetée dans les eaux de 1960 à 1970 ; c'est un progrès, mais ce résultat met en évidence l'importance des efforts qui restent à accomplir.

Plus grave encore, l'*inventaire du degré de pollution des eaux superficielles réalisé en 1976 montre que, dans de nombreux sites la pollution des cours d'eau demeure forte.*

2° La mer.

Pour réduire les pollutions régulières de la mer, le CIANE de 1972 avait prescrit à toutes les collectivités le traitement au moins primaire des effluents liquides. *Le programme d'assainissement du littoral est progressivement mis en œuvre, l'objectif défini par le VII^e Plan étant d'épurer tous les rejets des villes de plus de 50 000 habitants avant 1980. Depuis cinq ans, plus de 150 stations d'épuration ont été mises en service sur le littoral.* La capacité de traitement a évolué comme suit : au 1^{er} janvier 1971, 170 stations représentant 2 400 000 équivalents-habitants ; au 1^{er} janvier 1976, 270 stations correspondant à 4 400 000 équivalents-habitants ; au 1^{er} janvier 1977, 300 stations desservant 4 800 000 équivalents-habitants ; au 1^{er} janvier 1978, 350 stations desservant 5 600 000 équivalents-habitants.

Actuellement, **quatre villes de plus de 50 000 habitants sont encore dépourvues de station permettant un traitement complet : Marseille, Nice, Toulon, Ajaccio.** Les projets à l'étude pour ces villes devraient être réalisés dans les quatre ou cinq ans à venir. *Il est particulièrement regrettable que les stations intéressant la Méditerranée soient les dernières construites ; en effet, cette mer constitue un milieu fragile plus sensible aux pollutions que la Manche ou l'Atlantique.*

Ce programme concernant les communes d'une certaine importance est complété par des opérations menées dans le cadre des programmes d'action prioritaires d'initiative régionale du VII^e Plan qui prévoient un assainissement du littoral de la Gironde à l'estuaire de la Seine.

Les efforts réalisés en faveur de l'assainissement du littoral ne permettent pas encore, tant s'en faut, d'assurer la salubrité des eaux de mer qui absorbent aussi la pollution véhiculée par les cours d'eau et l'atmosphère. Depuis 1972, un réseau de surveillance de la qualité du milieu marin a été mis en place. Un réseau spécifique mesure les teneurs de l'eau de mer en bactéries.

En 1977, 11 200 prélèvements effectués dans 1 080 points de surveillance sur 440 communes ont été effectués. Au vu de ces résultats, les services départementaux ont décidé la fermeture de certaines plages ; Wimereux (plages Nord et Sud) ; Saint-Valery-sur-Somme (plage de la Ferté) ; fermeture ponctuelle de certaines plages dans le Calvados, autour des émissaires d'eaux usées ; Cherbourg (plage Napoléon) ; Saint-Gilles-Croix-de-Vie (plage de la Pelle à Porteau) ; La Rochelle (plage de la Concurrence) ; la Flotte en Ré (plage de l'Arnerault) ; Palavas-les-Flots ; Roquebrune-sur-Argens

(calanque Tardieu) : Saint-Raphaël (plage de l'Arène Grosse) ; Villefranche-sur-Mer (plage Espalmador) ; Cannes (points situés au débouché des trois vallons de la Foux, le Chataignier et la Frayère) ; Saint-Laurent-du-Var (plages Horizon et Tortilla Fiat) ; Bastia (plages de Toga et la Citadelle).

Le bilan pour l'année 1978 sera dressé par le Ministère de la Santé.

A l'égard de pollutions accidentelles, la catastrophe de l'Amoco Cadiz a mis en évidence l'inefficacité du système français de prévention et de lutte. La commission d'enquête sénatoriale avait formulé des propositions ; en juillet dernier, le Gouvernement a adopté un plan d'ensemble assez différent. Ce programme est assorti d'un effort financier s'appliquant notamment à la recherche, à la signalisation maritime, au renforcement des moyens de la sécurité civile.

Depuis la création en août dernier d'un Comité et d'une Mission interministériels de la mer, un *nouveau plan POLMAR* a été publié en octobre dernier. Votre commission estime devoir formuler à ce propos les observations suivantes :

Parmi les *aspects positifs*, on signalera les points suivants :

- la volonté de développer la prévention est manifeste :
- la concertation avec toutes les personnes concernées et avec les élus est érigée en principe pour la préparation des plans locaux de lutte contre la pollution ;
- en cas d'accident, l'information du public est systématisée par la mise en place d'un « Bureau d'information et de relations avec le public » ;
- la création d'un Centre de documentation, de recherches et d'expérimentation (CEDRE) sur les pollutions accidentelles des eaux ;
- l'obligation d'élaborer des *plans d'intervention départementaux complets et tenus à jour (diffusion annuelle)*. Les *préoccupations pratiques* semblent avoir inspiré les rédacteurs de la circulaire. Les plans doivent comporter des inventaires : des sites à protéger en priorité, des matériels et produits de lutte, des sites de stockage des déchets, des centres de traitement de ces derniers, des plans de pose et de maintenance des barrages, des plans de transport des cultures de coquillages, des listes des personnes entraînées.

Sont prévus également des *plans d'intervention* pour les *régions maritimes*.

Ces plans doivent être prêts au plus tard dans six mois, un premier compte rendu de l'état des travaux étant obligatoire pour le 31 décembre 1978. On peut raisonnablement attendre de la Mission de la mer qu'elle veille à l'application de cette instruction.

— des exercices destinés à tester la qualité des plans et des moyens, à entraîner le personnel ;

— la mise en place, par les préfets maritimes, d'équipes d'intervention et d'assistance aux navires en difficulté ;

— la définition des responsabilités de l'état-major de la marine dans la prévention et la lutte ;

— l'instruction explicite donnée aux préfets maritimes d'adresser des mises en demeure en application de la loi du 7 juillet 1976 et de prendre les mesures autorisées par la Convention de Bruxelles de 1969 sur l'intervention en haute mer.

En revanche, au chapitre *des inquiétudes*, on relèvera :

— la répartition des compétences entre les préfets maritimes et les préfets de département : les premiers préparent les plans d'intervention des régions maritimes, mais ils sont seulement associés à la préparation des plans départementaux confiée aux seconds. La limite du domaine d'action des uns et des autres résulte en principe du décret du 8 mars 1978, mais « dans la pratique, la nature des côtes » pourra « nécessiter des adaptations ». Les deux préfets ont, chacun, le pouvoir de déclencher un plan POLMAR (mer ou terre) ;

— la dispersion de l'acquisition et de la gestion des produits et matériels anti-pollution n'est pas totalement éliminée : la Marine nationale est chargée de l'approvisionnement, *sauf* pour les barrages flottants ; l'achat et l'entretien de ces barrages et des matériels nécessaires à leur pose incombent au Ministère des Transports.

D'autre part, l'annexe à l'instruction précise que le service maritime doit :

« Sur demande, prélever sur ses stocks les produits qui se révéleraient nécessaires pour la conduite de la lutte en mer et organiser éventuellement le réapprovisionnement de ses propres stocks. »

Ceci conduit à penser que ce service acquiert lui aussi séparément des produits anti-pollution.

Alors qu'on devrait concentrer les efforts en raison du coût élevé de la prévention et de la lutte contre la pollution, on constate que :

— le CEDRE n'est pas l'organisme unique de centralisation des informations ; son rôle est limité aux tâches scientifiques ;

— l'état-major de la marine doit tenir à jour une documentation centralisée élaborée à partir des plans d'intervention des régions maritimes, ainsi que des renseignements du CEDRE. Simultanément, la Direction de la sécurité civile doit également tenir à jour une documentation centralisée, élaborée à partir des informations détenues par les différents ministères, des plans d'intervention départementaux et des régions maritimes ainsi que des renseignements du CEDRE. Il y a donc partiellement double emploi entre la documentation détenue par le Ministère de la Défense et celle relevant du Ministère de l'Intérieur ; en outre, n'est-il pas regrettable que l'état-major de la Marine ne dispose pas systématiquement des informations figurant dans les plans d'intervention départementaux ?

D'autre part, il est prévu de constituer des équipes d'intervention et d'assistance dépendant des préfets maritimes et des unités spécialisées d'intervention de la sécurité civile

Alors que les possibilités financières de notre pays ne sont pas infinies, ne risque-t-on pas de disperser les efforts en créant deux corps d'intervention distincts ? La Commission d'enquête sénatoriale avait recommandé la constitution d'équipes spécialisées au sein de la Marine nationale, le Ministère de l'Intérieur se voyant attribuer les opérations à terre, notamment le nettoyage du littoral.

On note que le service maritime dépendant du Ministère des Transports reçoit mission de former ses personnels à l'utilisation des matériels de lutte à terre et de protection des zones vulnérables ; dans ces conditions, est-il vraiment rationnel de créer des unités spécialisées d'intervention de la sécurité civile et pour quelles tâches précises ?

Les problèmes résultant de la dichotomie des financements des actions de lutte contre la pollution ne sont pas résolus ; en effet, subsistent des crédits spécifiques dans les budgets des différents ministères et un fonds d'intervention, le Ministre chargé de l'Environnement étant juge de l'opportunité de faire intervenir ce fonds.

Au plan pratique, il faut cependant noter une amélioration avec la création, en cas d'accident, d'une cellule financière spécialement chargée de centraliser les besoins.

En définitive, le nouveau plan POLMAR représente un certain progrès par rapport à l'organisation précédente, mais il conserve cependant deux « patrons » — le préfet maritime et le préfet de département — ce qui risque d'induire des difficultés dans l'application de l'instruction et dans l'organisation du commandement

en cas de sinistre, malgré la coordination obligatoire des opérations par le Ministre de l'Intérieur, en cas de déclenchement des deux plans POLMAR.

D'autre part, le Gouvernement a récemment déposé des projets de loi tendant à augmenter les sanctions contre les responsables de la pollution marine. Mais il est bien évident que les actions internes ne constituent qu'un volet de la politique de lutte contre les pollutions marines accidentelles ; en ce domaine, les actions internationales sont indispensables. A ce propos, on doit rappeler que la France a récemment ratifié la convention de Barcelone qui concerne la Méditerranée.

Votre commission souhaite que le Gouvernement prenne des initiatives susceptibles d'accélérer la mise en place d'une politique européenne de prévention et de lutte contre les pollutions marines accidentelles ou non.

3° Les déchets.

Le principal instrument de la politique de la lutte contre les déchets est l'Agence nationale pour la récupération et l'élimination des déchets (ANRED), créée en 1977 en application de la loi du 15 juillet 1975. Votre commission regrette la lenteur constatée dans la mise en œuvre de cette politique qui ne peut trouver sa pleine efficacité que si un certain seuil d'activité est atteint.

Dotée de 34,4 millions de francs pour les années 1976, 1977 et 1978 (24,4 millions de francs du Ministère de l'Environnement, 10 millions de francs du Ministère de l'Industrie), l'Agence emploiera 45 personnes à la fin de la présente année et dispose de 17 millions de francs (dépenses ordinaires et crédits de paiements) provenant du Ministère de l'Environnement en 1979. Par voie de convention avec le Ministère de l'Industrie, une dotation complémentaire sera attribuée à l'Agence. En outre, on envisage l'institution de nouveaux moyens de financement.

L'Agence est intervenue en 1978 dans le traitement des produits solides récupérés après l'échouement de l'*Amoco Cadiz*. La plupart des 110 000 mètres cubes ramassés ont été neutralisés à la chaux et mis en décharge sur deux sites : la zone industrielle du port de Brest et l'anse Sainte-Anne proche de Trégastel ; une petite quantité a été déposée près de Donges. Ces lieux seront ensuite réaménagés. Votre commission estime qu'il eût été préférable d'utiliser au maximum les capacités des usines d'incinération plutôt que de cumuler des coûts de dépôt, de reprise et, enfin, de traitement. Pour l'avenir, il faudrait conclure avec les usines

des conventions prévoyant, en cas d'accident, une priorité au profit des pouvoirs publics et fixant les conditions financières des prestations de services de ces unités.

Le programme d'action de 1978, arrêté le 1^{er} juillet dernier, est assorti d'un financement de 15 millions de francs. Il concerne d'abord le *traitement des résidus urbains* : l'ANRED entend promouvoir des opérations de démonstration, notamment sur l'aménagement des décharges, le compostage. Ainsi, l'Agence est intervenue dans des expériences de réaménagement de décharge et de tri manuel des déchets destiné à l'obtention d'un meilleur compost et à la récupération de matériaux, une opération de recyclage du PVC (polychlorure de vinyle), des opérations de collecte sélective de papiers, bouteilles, plastiques. 5 millions de francs sont affectés à des opérations de ce type.

En raison des difficultés des collectes sélectives, il semble *préférable d'encourager la création d'équipements de tri dans les usines de traitement* — quelques brevets ont d'ailleurs été déposés — et d'élargir des circuits de ramassage à de petites communes ; l'amortissement des investissements pourrait résulter de la vente d'une partie des sous-produits.

D'autre part, l'Agence a apporté son *concours financier à une dizaine de départements qui mènent des opérations de lutte contre les déchets et décharges sauvages*. Elle a soutenu une opération « *propreté de la montagne* ». 8 millions de francs devraient être consacrés à ces actions.

En matière de *récupération et de recyclage des papiers cartons*, l'Agence a accordé une aide à l'équipement de 8 millions de francs à cinq entreprises. L'objectif est d'augmenter de plus de 40 000 tonnes/an la consommation de papiers récupérés.

A l'égard des *déchets industriels*, l'ANRED a lancé quatre opérations bénéficiant de 2,5 millions de francs et concernant l'expérimentation de mise en décharge de déchets industriels spéciaux, l'incinération en fours de cimenterie, la valorisation du phosphogypse en technique routière, la création d'une bourse d'échange des résidus en Ile-de-France. A ce propos, votre commission estime que la *transformation d'anciennes cimenteries désaffectées en usines d'incinération doit demeurer expérimentale* ; en effet, les caractéristiques techniques et l'implantation de ces usines ne semblent pas bien adaptées aux besoins en unités de traitement des déchets.

L'Agence a consacré 0,6 million de francs à la création *d'installations destinées à la valorisation des déchets organiques en agriculture*.

En outre, ont été menées diverses opérations visant à récupérer les piles au mercure, à collecter et valoriser les pneumatiques usagés, à récupérer les constituants des bains photographiques (notamment l'argent), à collecter et éliminer les vieux médicaments : 0,6 million de francs ont été ainsi attribués.

Au titre des *actions d'information*, on citera une campagne « Gardons la France propre ». L'action de documentation va se développer. Un « SVP » déchets devrait être mis en place bientôt. Au total, pour 1978, 2,5 millions de francs auront été consacrés à ce groupe d'actions.

Un effort important, dans le domaine des déchets, est nécessaire. En effet, *en 1977, il y avait seulement 382 installations de traitement des déchets des ménages intéressant 27,5 millions d'habitants, soit la moitié environ de la population française. Pour les déchets industriels, seuls 14 centres de traitement collectifs susceptibles d'incinérer 200 000 tonnes par an et de détoxiquer 100 000 tonnes par an étaient en service.*

Pour la récupération, les possibilités sont modestes. Seules, *2 000 communes comptant 6,5 millions d'habitants effectuent un ramassage sélectif des ordures ; pour les déchets industriels, on dispose d'une capacité de 150 000 tonnes permettant de régénérer les huiles usées.*

C'est pourquoi votre commission estime que **l'Agence doit soutenir les collectivités locales dans leurs initiatives de création de centres régionaux ou locaux de récupération et de traitement des déchets.** Une aide est nécessaire à la mise en place de tels centres ; ensuite, l'activité pourrait atteindre, après quelques années, un niveau susceptible d'assurer la rentabilité de l'opération, notamment grâce à la commercialisation des produits récupérés.

4° *L'atmosphère et le bruit.*

Diverses actions ont déjà été entreprises contre la pollution de l'air ; elles visent à contrôler les installations fixes de combustion, les autres installations et les véhicules automobiles. Le niveau de la pollution est mesuré par 1 800 appareils implantés dans les zones les plus sensibles. La création, en 1977, d'une banque des données recueillies depuis 1975, permet d'apprécier l'évolution de la pollution de l'air. *En 1977, dans la plupart des villes, la pollution atmosphérique a diminué, sauf à Rouen, à Grenoble, à Toulouse et au Havre — où elle a augmenté — et à Martigues.*

Parmi les initiatives réalisées à l'égard de la pollution de l'air, on note une directive du Conseil de la Communauté européenne de juin 1978 réduisant de 0,55 à 0,40 gramme/litre la teneur maximale en plomb du carburant automobile, au plus tard le 1^{er} janvier 1981.

Dans le cadre de la politique menée par le Ministère de l'Environnement à l'égard de la pollution industrielle de l'air, on ne relève *aucun programme nouveau de branche ou d'entreprise en 1978*. L'exécution des programmes concernant les centrales d'enrobage à chaud, les plâtrières, l'équarrissage se poursuit ; il en est de même pour les conventions avec Péchiney, Ugine-Kuhlmann (branche Aciers et électrometallurgie et branche Aluminium) et Creusot Loire (branche Sidérurgie).

1979 devrait être marquée par un renouveau de la politique contre la pollution de l'atmosphère avec la création de l'Agence de l'air inscrite dans la Charte de la qualité de la vie. Cet établissement public de l'Etat sera implanté à Metz ; il aura pour tâche : l'information du public, le renforcement de la surveillance de la qualité de l'atmosphère, l'aide aux actions expérimentales de prévention de la pollution atmosphérique.

Ses activités seront d'abord financées par le budget de l'Etat, *4 millions de francs prélevés sur le FIQV constituant sa première dotation en capital*.

En matière de *lutte anti-bruit*, les principales mesures prises au cours des dernières années ont été la limitation des niveaux sonores provoqués par les voies rapides nouvelles, la réforme du régime du label acoustique des logements, le développement des équipements de contrôle acoustique des aéroports.

L'effort budgétaire est évalué à 25 millions de francs pour les équipements anti-bruit des autoroutes urbaines, 15 à 20 millions de francs pour la recherche, 2 millions de francs pour l'équipement en appareils de mesure et la formation des personnels.

D'autre part, la politique de lutte contre les nuisances subies par les riverains des aéroports d'Orly et de Roissy, financée par la taxe parafiscale, a été poursuivie en 1978.

Pour développer l'initiative locale, le CIANE a décidé, en février dernier, la conclusion de *contrats expérimentaux avec trois villes*. Cette action paraît intéressante.

Conformément à la charte, le Gouvernement a annoncé son intention de déposer un projet de loi-cadre anti-bruit qui devrait relancer la politique de lutte contre cette nuisance qui, à ce jour, n'a que relativement peu retenu l'attention des pouvoirs publics.

D'une façon générale, votre commission estime que la politique de lutte contre les pollutions et nuisances devrait être développée au niveau régional et local.

En effet, malgré leur intérêt, **les actions menées au niveau national ne peuvent être que partielles** ; ainsi par exemple, les contrats de branche relatifs à l'eau ne touchent qu'un nombre restreint d'entreprises ; on a tendance à négliger les activités qui ne sont pas concernées par ces contrats. D'autre part, pour des raisons techniques, **il peut être préférable de traiter ensemble les effluents industriels et domestiques**. Les mêmes observations peuvent être formulées à propos des **déchets**. Votre commission estime qu'il serait préférable de **rechercher, au niveau régional ou local, les moyens les plus adaptés à prévenir et à traiter les pollutions, quels que soient l'effectif et l'importance des « producteurs » de celles-ci**. Une action sur un très grand nombre de petites pollutions peut être souvent plus efficace que quelques traitements spectaculaires.

C. — LA PROTECTION DE LA NATURE ET DU CADRE DE VIE

1° *La protection de la nature.*

a) Les problèmes des parcs nationaux.

A ce jour, on compte en France cinq parcs : les Cévennes, les Ecrins, Port-Cros, les Pyrénées occidentales, la Vanoise. Des projets sont envisagés pour le Mercantour, l'Ariège, les îles d'Hyères, les îles Chausey, la Guadeloupe.

Les parcs nationaux ont connu d'importants problèmes financiers en 1977 et 1978 : on a dû prélever sur le fonds de roulement 120 000 F en 1977 et 153 000 F en 1978 pour faire face aux dépenses de fonctionnement ; ils ont reçu une dotation complémentaire du FIANE de 1,250 million de francs pour assurer le paiement de leurs dépenses ordinaires en 1978. Pour les parcs existants, les subventions de fonctionnement seront de 25,684 millions de francs pour 1979. Les autorisations de programme augmentent de 10 millions de francs, dont 7 sont prévus pour les nouveaux parcs à créer (le total est de 25 millions de francs.)

Deux problèmes majeurs affectent aujourd'hui les parcs nationaux : leur succès, l'équipement insuffisant des zones périphériques.

Le nombre des visiteurs augmente tous les ans ; pendant l'été 1978, la fréquentation touristique dans les parcs a progressé de 10 %. On ne saurait admettre une augmentation indéfinie du nombre des touristes dans ces zones sans mettre en péril l'équilibre des milieux fragiles qu'on a voulu protéger.

La politique d'aménagement des zones périphériques est axée sur l'amélioration des conditions de l'exploitation agricole et pastorale, l'information et l'accueil des visiteurs, la réalisation d'équipements destinés à améliorer les conditions de vie des populations locales. En fait, les opérations d'équipement sont demeurées nettement inférieures aux besoins, les zones périphériques n'ont pas été des espaces de transition entre les parcs et le reste du territoire, ni de véritables lieux d'accueil pour les visiteurs, ni des pôles de développement pour les populations locales. En 1977 et 1978, les crédits du FIANE et du Fonds de rénovation rurale affectés aux parcs nationaux ont atteint respectivement 23,4 millions de francs et 25 millions de francs.

Des études tendant à faire le point de la situation des parcs et de leurs zones périphériques sont actuellement en cours. Il semble que les parcs ont joué le rôle de protecteur qui leur était dévolu — pour combien de temps encore ? — mais sans profit sensible pour les collectivités et les populations résidentes. Ceci explique partiellement les difficultés actuelles du projet intéressant le Mercantour.

b) Les réserves naturelles.

On compte aujourd'hui 36 réserves parmi lesquelles 28 ont été créées par le CIANE en 1973 ; c'est dire qu'on est loin des 100 réserves dont le programme avait été approuvé par le CIANE. En 1977, seules deux réserves ont été créées en Haute-Savoie, en 1978 aucune. On doit regretter que pendant 18 mois, l'attente de la publication du décret concernant le Conseil national de la protection de la nature ait bloqué toute procédure. Selon les informations fournies par le Ministère de l'Environnement, 5 projets de réserve pourraient aboutir avant la fin de la présente année dans l'Ain, le Loir-et-Cher, la Haute-Savoie, la Somme. Pour 1979, 7 projets sont à l'étude.

Les dotations affectées aux réserves sont fort modestes tant en capital qu'en dépenses ordinaires : l'ensemble des crédits de paiement n'atteindra que 3,3 millions de francs en 1979.

Votre commission ne peut que regretter que cet aspect de la politique de préservation de la nature soit ainsi négligé.

c) Les parcs naturels régionaux.

Vingt parcs naturels régionaux représentant 2,240 millions d'hectares ont été créés ; 760 000 habitants vivent sur le territoire de ces parcs. Un projet concernant le marais poitevin sera présenté en janvier prochain à la Commission interministérielle des parcs naturels régionaux. Les études relatives au parc de l'Ardenne devraient aboutir prochainement. D'autres projets sont envisagés pour la vallée de Chevreuse et la baie de Somme.

Depuis octobre 1975, l'initiative de la création des parcs est dévolue aux établissements publics régionaux. Pour les études préalables, la participation de l'Etat est limitée à la prise en charge partielle d'un coordinateur et à la réalisation de quelques équipements caractéristiques. Les créations bénéficient de subventions de l'Etat pour des équipements spécifiques réalisés par les parcs et une aide au titre de l'environnement peut abonder les aides financières habituelles de l'Etat aux collectivités locales pour les équipements exécutés par celles-ci.

Le décret du 21 octobre 1975 prévoit une participation financière de l'Etat au fonctionnement des parcs limitée à trois ans et décroissante (45 % pendant la première année, 35 % pendant la deuxième, 25 % pendant la troisième). Cependant, par exception à cette règle, une aide au fonctionnement des parcs est garantie pendant la durée du VII^e Plan, en application d'une décision du CIANE en 1976. Votre commission estime que cette aide ne doit pas prendre fin en 1980 et que le Gouvernement doit réitérer son engagement de soutenir l'activité des parcs naturels régionaux. L'aide au fonctionnement, qui passe de 7 millions de francs en 1978 à 7,92 millions de francs en 1979, doit être reconduite et augmentée pour les années suivantes. L'augmentation des crédits d'investissement, beaucoup plus réduite : 15,52 millions de francs en 1979 au lieu de 15 millions de francs en 1978, devrait être revalorisée en 1980.

Les parcs régionaux constituent un instrument essentiel de la protection du patrimoine naturel de la France ; supprimer les subventions de l'Etat conduirait à compromettre gravement leur existence même et interdirait en fait la création de parcs nouveaux.

*
*

En définitive, on doit constater la faiblesse des crédits affectés aux actions de préservation. Aux observations précédentes formulées à propos des parcs et des réserves, on ajoutera celles relatives à l'activité du Conservatoire du littoral. Depuis 1976, cet établis-

sement a acquis 5 000 hectares de terrains le long des côtes françaises ; on est encore loin de l'objectif de 10 000 hectares inscrit dans le VII^e Plan ; au surplus, de telles superficies apparaissent très faibles au regard des kilomètres de côtes exposés à l'industrialisation ou l'urbanisation. Malgré l'inscription de 5 millions de francs d'autorisations de programme destinés à l'aménagement du sentier du douanier dans le budget des Transports et l'augmentation de la dotation du Conservatoire en 1979, le littoral reste menacé. Votre commission attend du Gouvernement une politique énergique en ce domaine et un effort accru en faveur de l'ensemble des actions de protection de la nature.

2^e Le cadre de vie.

Divers financements concourent à la réalisation d'espaces verts. En 1978, les crédits ouverts à ce titre dans le budget de l'environnement étaient de 35 millions de francs auxquels se sont ajoutés 9,3 millions de francs de la première tranche du FIANE. Le budget de l'Equipement comportait également un crédit de 50 millions de francs destinés aux espaces verts. La nouvelle répartition des compétences gouvernementales et la création d'une ligne « restructuration des zones minières » dans le budget des Services généraux du Premier Ministre ont conduit à modifier la présentation des crédits destinés aux espaces verts dans le projet de loi de finances pour 1979. Compte tenu des affectations prévues des crédits du FIQV et du FAU (Fonds d'aménagement urbain), les crédits alloués par l'Etat aux espaces verts devraient atteindre 115 à 120 millions de francs en 1979 contre 98,3 millions de francs en 1978.

Pour apprécier la portée pratique de ces aides, on indiquera que l'ensemble des opérations réalisées en 1978 grâce à des crédits du budget de l'environnement (24,74 millions de francs) a représenté un investissement total de 205,2 millions de francs intéressant environ 863 hectares.

Dans la région parisienne, près de 15 millions de francs ont été affectés aux grandes opérations déjà engagées à Sevran, La Villette, l'île Saint-Germain et Gennevilliers, et à l'aménagement d'espaces verts dits de proximité.

Globalement, depuis 1975, on évalue annuellement à 1 000 hectares la superficie des terrains acquis et à 1 000 hectares celle des espaces verts aménagés.

On doit également noter en 1978 le développement des programmes régionaux et des contrats verts d'agglomérations avec l'approbation du programme de la région Centre et des contrats

intéressant Dijon, Brest, Lille, Roubaix, Tourcoing. Le FIQV participe financièrement au lancement des plans verts, les actions à moyen terme pouvant bénéficier des crédits habituellement affectés aux espaces verts.

Votre commission estime que certains aspects de la politique menée en matière de créations d'espaces verts devraient être revus. On constate parfois que l'aide accordée une année pour engager une opération importante n'est pas prolongée l'année suivante pour mener à bien l'intégralité du programme : tel est le cas du jardin botanique de Nancy. *Mieux vaudrait retenir des projets moins ambitieux auxquels des concours plus réduits seraient accordés pendant plusieurs années.*

En ce qui concerne les sites, vingt décisions de classement sont intervenues en 1977, dix-sept sites ayant été inscrits à l'inventaire. La politique de sauvegarde et d'entretien a été encouragée par la mise à la disposition des communes de 2 millions de francs. Rappelons que la charte de la qualité de la vie a prescrit le doublement des surfaces protégées.

CONCLUSION

L'environnement est-il actuellement une priorité ? Telle est l'interrogation que formule votre commission, qui estime que les choix financiers doivent refléter la volonté affichée du Gouvernement de protéger l'environnement. Il faut donc définir de grands axes d'action concrétisés par des programmes physiques et budgétaires et dégager des moyens plus importants pour appliquer les lois votées récemment.

On doit, d'autre part, rechercher les causes du démarrage très lent de l'Agence nationale pour la récupération et l'élimination des déchets pour que les autres agences, en particulier celle de l'air, soient opérationnelles plus rapidement.

Votre commission considère que les études d'impact sont un élément essentiel de la politique actuelle et qu'elles doivent matérialiser la volonté de protéger et d'entretenir la nature et l'environnement, et contribuer à l'émergence de solutions novatrices dans ce domaine.

Enfin, votre commission attend que le nouveau Ministère, créé en avril 1978, prouve rapidement qu'il a acquis la maîtrise de l'environnement en son sein et à l'égard des autres administrations — transports, industrie, agriculture principalement — qui exercent une action en la matière.

EXAMEN EN COMMISSION

Au cours du débat qui a suivi l'exposé de **M. Pouille**, **M. Legrand** a estimé que le principe de la pérennisation de l'aide de l'Etat aux parcs naturels régionaux devait être réaffirmé par le Gouvernement devant le Sénat lors du prochain débat budgétaire, que l'augmentation en francs courants des crédits affectés à ces parcs en 1979 correspondait en fait à une régression en francs constants et qu'il faudrait obtenir du FIQV une aide de 9 millions de francs, proche des 9,5 millions de francs réclamés par la fédération des parcs régionaux. De plus, il a demandé une clarification du statut juridique et fiscal de ces parcs. **M. Pouille** a approuvé les observations formulées par **M. Legrand**.

M. Lenglet a estimé que le grand nombre des administrations compétentes à l'égard des cours d'eau était une source de confusion et d'inefficacité et qu'il était indispensable de désigner un seul service responsable de l'eau au niveau départemental.

M. Pouille a signalé que des cartes précisent les compétences géographiques respectives des DDA (Directions départementales de l'agriculture) et des DDE (Directions départementales de l'équipement) en ce qui concerne l'entretien des cours d'eau.

* *

Sous réserve des observations qui précèdent, votre Commission des Affaires économiques et du Plan a émis un **avis favorable** à l'adoption des crédits de l'environnement inscrits dans le projet de loi de finances pour 1979, adopté par l'Assemblée Nationale.