

SÉNAT

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1979-1980

Annexe au procès-verbal de la séance du 21 novembre 1979.

AVIS

PRÉSENTÉ

*au nom de la commission des Affaires économiques et du Plan (1),
sur le projet de loi de finances pour 1980, 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, Raymond Dumont, André Barroux, secrétaires; Octave Bajeux, Bernard Barbier, Charles Beaupetit, Georges Berchet, Auguste Billiémaz, Jean-Marie Bouloux, Amédée Bouquerel, Raymond Bouvier, Jacques Braconnier, Marcel Brégégère, Raymond Brun, Pierre Ceccaldi-Pavard, Auguste Chupin, Jean Colin, Jacques Coudert, Raymond Courrière, Pierre Croze, Hector Dubois, Emile Duxieux, Gérard Ehlers, Jean Filippi, Léon-Jean Grégory, Roland Grimaldi, Paul Guillainnot, Jean-Paul Hamman, Rémi Herment, Bernard Hugo, Maurice Janetti, Maxime Javelly, Pierre Jeambrun, Paul Kauss, Pierre Labonde, France Lechenault, Fernand Lezart, Charles-Edmond Lenglet, Paul Malassagne, Pierre Marzin, Serge Mathieu, Daniel Millaud, Louis Minetti, Paul Mistral, Jacques Mossion, Pierre Noé, Henri Olivier, Louis Orvoen, Bernard Parmantier, Albert Pen, Pierre Perrin, Jean-François Pintat, Richard Pouille, Maurice PrévotEAU, François Prigent, Roger Quilliot, Jean-Marie Rausch, Roger Rinchet, Marcel Rosette, Jules Roujon, Maurice Schumann, Michel Sordel, Marcel Souquet, Pierre Tajan, René Travert, Raoul Vadepied, Frédéric Wirth, Charles Zwickert.*

Voir les numéros :

Assemblée nationale (6^e législ.) : 1290 et annexes, 1292 (annexe 18), 1293 (tome IX), 1297 (tome VIII) et in-8° 227.

Sénat : 49 et 50 (tome III, annexe 13) (1979-1980).

Loi de finances. — Bruit - Environnement - Espaces verts - Nature (Protection de la).

SOMMAIRE

	Pages
Introduction : Présentation des crédits	3
I. — La nouvelle administration de l'environnement	7
II. — La préservation de la qualité des milieux	11
A. — L'eau	13
B. — La mer	15
C. — Les déchets	17
D. — L'air et le bruit	19
III. — La protection de la nature et du cadre de vie	21
A. — Les zones littorales et de montagne	22
B. — Les parcs nationaux et les zones périphériques	24
C. — Les réserves naturelles	28
D. — Les parcs naturels régionaux	29
E. — La qualité de la vie	31
Examen en Commission	33
Annexe : Bilan d'application de la charte de la qualité de la vie (réponse du ministère de l'Environnement et du Cadre de vie)	35

INTRODUCTION

PRÉSENTATION DES CRÉDITS

MESDAMES, MESSIEURS,

La réforme qui a conduit, en avril 1978, à la création d'un ministère de l'Environnement et du Cadre de vie, intégrant les actions de protection et d'aménagement relevant antérieurement de départements ministériels distincts — sinon antagonistes —, s'est accompagnée, à l'occasion d'une réorganisation des services, d'une refonte des fascicules budgétaires, qui rend très difficile toute comparaison entre le projet de budget pour 1980 et celui de l'année 1979. En outre, deux modifications d'imputation entre ministères — le transfert au ministère de l'Environnement du budget du Service national d'hydrologie qui ressortissait à la compétence du ministère des Transports, ainsi que l'inscription au seul ministère de l'Environnement de la totalité des crédits consacrés au barrage de Villerest — compliquent encore le rapprochement des dotations budgétaires pour 1980 de celles de 1979.

Toutefois, des regroupements peuvent être effectués à partir de la présentation du budget du ministère de l'Environnement sous forme d'actions de programme. C'est ainsi qu'en ne retenant, pour l'essentiel, que les crédits correspondant aux actions n° 10 « Protection de l'environnement » et n° 51 « Qualité de la vie », on obtient les évolutions retracées dans le tableau ci-dessous :

(En millions de francs.)

Nature des dépenses	1979	1980	Pourcentage de variation
<i>Crédits de paiement :</i>			
• Dépenses ordinaires	110,1	115,2	+ 4,6
• Dépenses en capital	307,1	352,5	+ 14,8
Total	417,2	467,7	+ 12,1
<i>Autorisations de programme</i>	282,9	331,6	+ 17,2

On peut ainsi constater que l'augmentation assez sensible du budget du ministère de l'Environnement, soit une croissance de 12,1 % en termes de moyens de paiement par rapport à 1979, résulte du fait d'évolutions divergentes des dépenses ordinaires et des dépenses en capital : tandis que les premières ne progressent que de 4,7 %, soit une diminution en valeur réelle, les secondes s'accroissent de 14,7 %, pour atteindre 352,5 millions de francs.

L'évolution des dépenses en capital est encore plus favorable en autorisations de programme, puisque leur croissance atteint 17,2 % pour 1980. D'autres regroupements auraient donné des taux de croissance différents, comme en témoignent ceux que l'on peut relever dans les rapport de l'Assemblée nationale. L'exclusion des crédits relatifs aux barrages de Naussac et de Villerest aurait notamment fait diminuer le taux de croissance des dépenses en capital.

DÉPENSES EN CAPITAL

(En millions de francs.)

Nature des dépenses	Autorisations de programme			Crédits de paiement		
	1979	1980	Pourcentage de variation	1979	1980	Pourcentage de variation
Titre V. — Investissements exécutés par l'Etat ..	68,8	82,4	+ 19,8	63,7	75,2	+ 18,1
Dont :						
Fonds de recherche.	(25)	(27,3)	(+ 9,2)	(25,8)	(23,6)	(— 8,5)
Titre VI. — Subventions d'équipement	214,1	249,2	+ 16,4	234,4	277,3	+ 18,3
Dont :						
Fonds pour la Qualité de la vie	42,5	42,5	»	55	85	+ 54,5
Interventions dans le domaine de l'eau	77,7	112,9	+ 45,3	113	89	— 27
Total des dépenses en capital	282,9	331,6	+ 17,2	417,2	467,7	+ 12,1

DÉPENSES ORDINAIRES

Nature des dépenses	Crédits 1979	Crédits 1980	Taux de croissance
<i>Titre III :</i>			
● Etudes générales (chapitre 34-50 ..	3.324.700	3.324.700	»
● Dépenses de fonctionnement et d'entretien (chapitres 34-51 et 34-97).	35.146.842	36.796.018	+ 4,7
● Subvention de fonctionnement des parcs nationaux	30.684.062	33.509.098	+ 9,2
<i>Titre IV :</i>			
● Subventions	40.199.763	40.859.763	+ 1,6
● Recherche	764.000	764.000	»
Total dépenses ordinaires	110.119.367	115.253.579	+ 4,6

En ce qui concerne les dépenses ordinaires, on peut noter que le taux de croissance constaté pour les crédits du titre III résulte essentiellement de l'accroissement de la subvention de fonctionnement aux parcs nationaux (+ 2,8 millions de francs). Compte tenu de certains transferts dans le domaine de la protection des sites et des paysages, le reste de l'augmentation provient de l'inscription au budget du Ministère d'un crédit de 4,8 millions de francs correspondant aux dépenses du service central d'hydrologie qui lui est désormais rattaché. Les crédits du titre VI relatif aux interventions publiques en revanche, stagnent globalement en francs courants. Toutefois, par suite de redéploiements de crédits, on peut souligner que, si la subvention de fonctionnement aux parcs naturels régionaux est simplement reconduite en francs courants, celle allouée à l'Agence nationale de valorisation des déchets augmente de 15,1 % pour atteindre 11,5 millions de francs. De plus, il est inscrit une petite dotation de 1 million de francs pour l'aménagement des rythmes de vie.

La croissance des dépenses en capital résulte principalement d'un accroissement des autorisations de programme dans le domaine de l'eau (+ 45 %). Des augmentations non négligeables sont cependant prévues pour d'autres actions :

— la subvention d'équipement des parcs régionaux est relevée de 10,5 % pour atteindre 10,5 millions de francs ; celle des parcs nationaux et de leur zone périphérique, qui est également en croissance de 13,4 %, se monte à 32,2 millions de francs ;

— la subvention d'équipement à l'Agence nationale pour la récupération des déchets fait plus que doubler, passant de 7 à 15 millions de francs ;

— une nouvelle ligne budgétaire a été dotée de 2 millions de francs, pour stimuler le développement des technologies propres.

Enfin, il faut signaler que, par suite du retard enregistré dans la création de l'Agence de l'atmosphère, les crédits de cet organisme ont été ramenés de 15 à 10 millions de francs.

Toutes ces évolutions budgétaires brièvement rappelées ici vont être développées et commentées au cours de l'examen de la politique du ministère de l'Environnement et du Cadre de vie, tant en ce qui concerne la préservation de la qualité des milieux que de la protection de la nature et du cadre de vie. Votre Commission souhaite toutefois faire au préalable le point de la mise en place de la nouvelle administration de l'environnement.

I. — LA NOUVELLE ADMINISTRATION DE L'ENVIRONNEMENT ET DU CADRE DE VIE

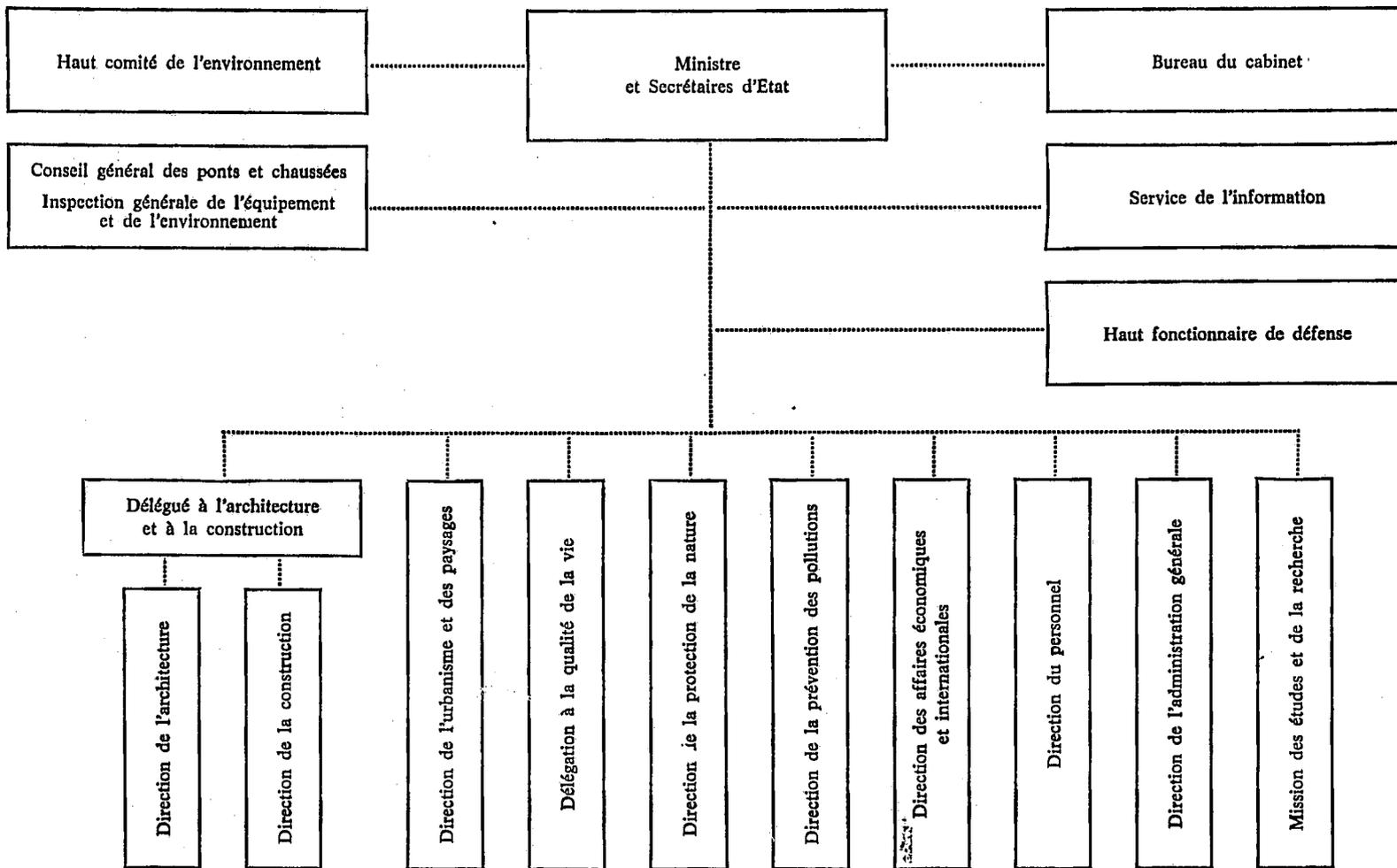
La constitution du ministère de l'Environnement et du Cadre de vie s'est accompagnée d'une profonde réorganisation des services relevant antérieurement des administrations de l'équipement, de la culture et de l'environnement. Le principe de la réforme a été maintes fois exposé : intégrer au sein d'un même département ministériel, voire au sein de mêmes services, des préoccupations de protection et d'aménagement du cadre de vie. Il s'agit d'une initiative hardie, puisque le but avoué de la réforme est de dépasser des conflits d'objectifs, estimés nuisibles à l'efficacité des interventions publiques, en regroupant des administrations qui étaient devenues trop souvent antagonistes, afin que le souci de la sauvegarde de l'environnement soit pris en compte dès la *conception* même des projets d'aménagement. Dans cette perspective, un décret du 6 septembre 1978 a restructuré l'administration centrale de l'environnement, conformément à l'organigramme ci-joint. La répartition des compétences a été analysée dans le précédent rapport de votre Commission. Rappelons, toutefois, que si la réforme ne modifie guère les attributions de la Direction de la pollution et des nuisances ou de celle de la protection de la nature, la Délégation à la qualité de la vie est déchargée de ses tâches de gestion pour se concentrer sur les tâches d'animation et de coordination. Celle-ci est notamment chargée de suivre les problèmes posés par la réalisation des études d'impact et de veiller à l'application par les autres administrations des décisions du Comité interministériel de la qualité de la vie.

En ce qui concerne les services extérieurs, la mise en place de la réforme semblait a priori plus délicate. Deux décrets du 6 mars 1979 ont institué :

— des délégués régionaux à l'architecture et à l'environnement, investis des attributions précédemment dévolues aux conservateurs régionaux des bâtiments de France et aux délégués régionaux à l'environnement ;

— des services départementaux de l'architecture qui se substituent aux agences des bâtiments de France.

ORGANIGRAMME DE L'ADMINISTRATION CENTRALE DU MINISTÈRE DE L'ENVIRONNEMENT ET DU CADRE DE VIE



En outre, une expérience est en cours, conjointement avec le ministère de l'Intérieur, consistant à mettre à la disposition de certains préfets un chargé de mission pour les questions relatives à l'environnement et à la qualité de la vie.

Pour justifier cette création, le Ministère peut, à juste titre, faire état des arguments suivants :

— le département constitue un échelon essentiel pour l'étude et la mise en œuvre des mesures de protection de l'environnement et du cadre de vie ;

— la politique de l'environnement est une tâche essentiellement interministérielle et suppose donc un échelon d'animation et de coordination.

Ainsi le chargé de mission, placé auprès du préfet, devra accorder une importance particulière aux actions d'innovation et d'expérimentation, ainsi qu'à l'information des élus, des responsables socio-professionnels et du public. Il sera le correspondant privilégié des associations de défense de l'environnement.

Votre Commission est très attachée à la mise en place de ces chargés de mission, non seulement pour les raisons déjà invoquées par le Ministère, mais surtout parce que seule une telle mesure peut rétablir, au sein même de la nouvelle administration, un certain *équilibre* entre les fonctionnaires qui aménagent et ceux qui protègent. Dans son précédent rapport, elle s'était d'ailleurs fait l'écho des craintes de ceux qui estimaient que les services de l'équipement — beaucoup plus nombreux et plus organisés — ne « digèrent » ceux de l'environnement aux structures plus lâches.

En 1979, une vingtaine de chargés de mission devraient être nommés parmi les membres des corps supérieurs de la fonction publique ou parmi les agents contractuels de haut niveau. Dix départements seulement ont été pourvus, c'est trop peu. Il convient de poursuivre cette expérience activement dont le succès ou l'échec dépendra, non seulement de la qualité des personnels en poste, mais également de la volonté du Ministère — et du préfet — de leur donner les moyens de leur mission, ces deux conditions étant étroitement liées, dans la mesure où des fonctionnaires de haut niveau ne pourraient être intéressés par le poste que si des possibilités d'action et des responsabilités importantes leur sont confiées. D'une façon générale, il convient de renforcer les moyens en personnel — secrétariat, etc. — et en matériels — véhicules... — dont les services chargés de l'environnement sont très souvent dépourvus.

Cette faiblesse de l'administration de l'environnement au niveau local n'est donc pas atténuée par la réforme ; et cela d'autant plus que les effectifs de l'inspection des installations classées — rattachée au ministre de l'Industrie — qui est en charge de la lutte contre la pollution n'ont pas été suffisamment augmentés.

Le VII^e Plan avait prévu un renforcement de ce service par la création, de 1976 à 1980, de 382 postes, soit 75 emplois par an environ. Peut-être l'objectif était-il trop ambitieux, mais force est de constater qu'il ne sera pas atteint : au cours des années 1976 à 1979, 125 postes seulement ont été créés (50 en 1976, 25 en 1977, 25 en 1978, 25 en 1979), soit 57 emplois d'ingénieurs et techniciens et 68 de personnels administratifs.

Les effectifs actuels de l'inspection des installations classées se montent à 402 personnes, dont 293 ingénieurs et techniciens et 109 personnels administratifs. Ils sont notoirement insuffisants face aux 2.800 installations soumises à autorisation et aux 10.000 installations soumises à déclaration qui sont créées chaque année. Ces services ont-ils, en outre, les moyens de vérifier, une fois l'autorisation délivrée ou la déclaration enregistrée, le respect des prescriptions ou des normes antipollution pour l'ensemble des entreprises de chacune de ces deux catégories, dont le nombre atteint respectivement 52.800 et 410.000 F ? On peut en douter. Aussi doit-on non seulement regretter l'insuffisance de l'effort antérieur, mais encore l'absence de toute création d'emploi à l'inspection des installations classées dans le budget pour 1980 du ministère de l'Industrie.

Votre Commission insiste d'autant plus sur la faiblesse des effectifs de ce service que, dans son esprit, il ne s'agit pas nécessairement d'intensifier la répression des infractions — une certaine sévérité est malheureusement indispensable — mais d'assurer les surveillances ponctuelles et globales (1) sans lesquelles il n'est pas de politique de prévention des pollutions efficace.

(1) A noter que la mission de surveillance globale de l'environnement industriel s'est particulièrement développée depuis 1973 : elle concerne, par exemple, la mise en place du réseau de surveillance et d'alerte de la pollution de l'air sur les zones industrielles ou urbaines, l'établissement des plans de réduction coordonnée des nuisances d'une région industrielle (ex. : le plan de sauvegarde de l'étang de Berre), etc.

II. — LA PRÉSERVATION DE LA QUALITÉ DES MILIEUX

Votre Commission se félicite de l'augmentation sensible des crédits correspondant à l'action n° 10 « Protéger l'environnement », notamment en ce qui concerne la préservation de la qualité de l'eau et la récupération des déchets. Elle regrette, en revanche, la lenteur de la mise en place des dispositifs législatifs qui conditionnent l'intensification de la lutte contre les pollutions de l'air et par le bruit. Mais, avant de faire le point des interventions du ministère de l'Environnement et du Cadre de vie dans ces domaines, votre Commission tient à insister sur la nécessité de poursuivre l'action de l'Etat pour la réduction des nuisances industrielles, malgré le ralentissement de la croissance qui, depuis la crise pétrolière de 1973, semble devoir affecter durablement les pays industrialisés. Apparues au cours des années 1960, en réaction aux excès de la croissance, les politiques de l'environnement ne doivent pas passer au second plan : le souci, légitime, d'alléger les charges des entreprises, ne doit pas conduire à mettre entre parenthèses les réglementations ni diminuer les subventions ou les redevances applicables en matière de pollution.

La protection de l'environnement n'est pas un luxe des périodes de prospérité économique, mais un impératif permanent. Mais il ne s'agit pas pourtant de nier l'existence d'une certaine contradiction, à court terme, et tout spécialement au niveau de l'économie locale, entre la nécessité d'un renforcement de la compétitivité des entreprises et celle d'une prévention efficace des nuisances :

L'obligation d'utiliser des dispositifs antipollution ou de supporter les charges d'une redevance alourdit nécessairement les charges des entreprises. Certaines d'entre elles peuvent se voir gênées dans leur développement, voire menacées dans leur existence, alors même que leur dynamisme et, bien entendu, leur survie, est indispensable au maintien de l'emploi local.

A long terme, en revanche, cette contradiction disparaît avec le renouvellement progressif des équipements et lorsque des normes analogues finissent par s'imposer à l'ensemble des industries des pays développés. Cette généralisation des techniques non polluantes va donc dans le sens de l'histoire économique. Un effort particulier doit donc être fait dans ce domaine clé pour le développement de nos exportations : il ne faudrait pas que notre retard freine, à moyen terme, nos

ventes dans des pays très développés plus exigeants que nous, pour les concentrer plus encore qu'aujourd'hui sur les pays en voie de développement dont la solvabilité peut être mise en doute.

De ce point de vue, votre Commission se félicite de ce qu'une ligne budgétaire nouvelle ait été créée au chapitre 67-51 au profit d'un organisme nouveau, le « Comité technologies propres » ; celui-ci aura pour mission de favoriser les techniques qui engendrent peu ou pas de déchets ou qui permettent de valoriser ou de recycler les polluants. Deux millions de francs en autorisations de programme et un million de francs en crédits de paiement lui sont affectés dans le budget pour 1980, auxquels devraient s'ajouter 7 millions de francs en cours d'année (4 millions de francs par redéploiement interne, et 3 millions de francs en provenance du Fonds interministériel pour la qualité de la vie).

Cependant, les charges croissantes issues de l'intensification nécessaire de la lutte antipollution ne doivent pas, systématiquement, peser en totalité sur l'entreprise responsable. Il ne s'agit pas de remettre en cause le fameux principe de base en matière de nuisance, selon lequel « qui pollue, paie », mais simplement d'en atténuer — temporairement — la rigueur pour certaines industries indispensables à l'emploi local. La puissance publique, et tout spécialement les collectivités locales soutenues par l'Etat, doivent intervenir financièrement pour aider les entreprises à réduire leur pollution. Ce soutien ne doit pas nécessairement prendre la forme de subventions, mais peut, le cas échéant et plus judicieusement, prendre la forme d'une participation des entreprises aux dépenses consenties à la mise en place d'installations collectives antipollution : c'est ainsi que le rapporteur de votre Commission estime qu'en matière de pollution des eaux, il est parfois *plus économique d'augmenter la capacité de traitement des stations d'épuration existantes que d'obliger certaines entreprises polluantes à s'équiper*. Après ces considérations générales, votre Commission va procéder à une rapide analyse de l'action du Ministère dans les domaines de l'eau, de la mer, des déchets, de l'air et du bruit.

A. — L'EAU

Le chapitre 67-10 « intervention dans le domaine de l'eau » est doté, pour 1980, de 112,9 millions de francs en crédits de paiement et de 89 millions de francs d'autorisations de programme, dont plus de la moitié — soit respectivement 90,6 et 64,5 millions de francs — recouvre la construction de barrages. Ces opérations relevant, en fait, de programmes dépassant largement le cadre de la lutte antipollution, votre Commission se limitera à l'analyse des dotations des articles 20 et 30 dont l'objet intéresse plus spécifiquement la prévention des nuisances.

Dans la perspective évoquée ci-dessus, 24 millions de francs en 1980, contre 21,8 millions de francs en 1979, sont prévus pour aider les entreprises à réduire le niveau de leur pollution, soit dans le cadre des contrats de branche, soit à titre exceptionnel pour encourager la mise en œuvre d'installations exemplaires.

De nombreux **contrats de branche** ont ainsi été passés par certaines industries particulièrement polluantes : pâte à papier et papier carton (1972), sucrerie (1973), distillerie (1975), féculerie (1975) et levurerie (1975). En outre, trois contrats ont été signés avec les industries de la mégisserie, du délainage, du lavage et du peignage de la laine et sont encore dans leur phase de démarrage.

A côté de ces opérations où le soutien financier de l'Etat peut être important, compte tenu de la situation concurrentielle des industries concernées, le ministère de l'Environnement et du Cadre de vie a obtenu la mise en œuvre de *programmes de branche* pour les secteurs dont le dynamisme leur permet de supporter le coût des mesures antipollution. C'est ainsi qu'ont été engagés des programmes concernant les activités suivantes : les traitements de surface, les rejets de mercure par les ateliers d'électrolyse de chlorures alcalins, l'équarrissage et les rejets d'hydrocarbures par les raffineries de pétrole.

Le ministère de l'Environnement peut faire état de certains succès pour cette politique puisque, si la pollution brute s'est accrue de 129,5 à 159 millions d'équivalents habitants de 1970 à 1977, la pollution rejetée a diminué, au cours de de la même période, passant de 110 à 72 millions d'équivalents habitants.

Cette évolution favorable n'est pas seulement le résultat de l'effort des entreprises, mais également des collectivités locales et, notamment, des communes dont les capacités d'épuration ont plus que doublé, passant de 19,5 millions d'équivalents habitants en 1970 à 42,2 millions d'équivalents habitants fin 1977. Cette appréciation

globalement favorable ne doit pas masquer certains problèmes géographiques, notamment pour les communes touristiques du littoral, ou techniques, relatifs au rendement ou à la rentabilité de certaines stations d'épuration.

Des progrès ont donc été réalisés, mais le chemin à parcourir reste très important et suppose l'action conjointe de toutes les parties : collectivités locales et départements ministériels intéressés. Le Comité interministériel d'action pour la nature et pour l'environnement (C.I.A.N.E.) avait approuvé, le 14 février 1978, les lignes directrices d'un plan de développement des ressources en eau et de reconquête de leur qualité, qui sont actuellement soumises aux conseils régionaux pour servir de base à l'élaboration du schéma d'aménagement des eaux par sous-bassin. Le troisième programme d'intervention des agences financières de bassin couvrant la période 1977-1981, a été établi en cohérence avec les objectifs du schéma à l'horizon d'une quinzaine d'années. Les programmes de bassin prévoient, pour cinq ans, 6,9 milliards de francs d'interventions, dont 1,3 milliard de francs pour la mise en valeur et l'amélioration du régime des eaux et 5,6 millions de francs pour la lutte contre la pollution. C'est dans cette perspective à long terme qu'il convient de souligner la nécessité de protéger la pureté des eaux souterraines et d'en assurer une utilisation rationnelle.

B. — LA MER

Le problème de la pollution marine est associée trop souvent aux seuls effets spectaculaires des marées noires. En fait, la majeure partie de cette pollution vient, en temps normal, non des rejets d'hydrocarbures, mais de nuisances d'origine côtière.

La pollution d'origine continentale est particulièrement importante dans la baie de la Seine et sur les bords de la Méditerranée. C'est ainsi que, de Marseille à la frontière italienne, la grande majorité des communes du littoral ne sont pas équipées en stations d'épuration ; parmi elles, on peut citer : Marseille, La Ciotat, Toulon, Sainte-Maxime, Vallauris, Antibes, Nice, Villefranche, Roquebrune, Menton... Cette absence d'équipement est particulièrement grave pour les stations touristiques dont la population augmente très fortement au cours de la période estivale.

Des efforts importants ont toutefois été réalisés dans le domaine des pollutions d'origine industrielle, notamment dans la zone du golfe de Fos et de l'étang de Berre.

En ce qui concerne la pollution par les hydrocarbures, le naufrage de l'*Amoco-Cadiz* a conduit au renforcement des moyens de lutte contre ce type de catastrophe.

C'est ainsi qu'au titre du nouveau plan Polmar, deux textes du 12 octobre 1978 ont notamment prévu l'établissement du plan de lutte contre les pollutions marines accidentelles. L'an passé, votre Commission en avait souligné quelques points positifs : l'accent mis sur la prévention, sur la concertation avec les intéressés — tout spécialement avec les élus —, création d'un centre de documentation, de recherche et d'expérimentation (C.E.D.R.E.) sur les pollutions des eaux.

Deux catégories de plans sont prévues : des plans départementaux complets et tenus à jour comportant des inventaires d'objectifs à protéger et des moyens de lutte, des plans par région maritime pour les interventions en mer. La liste des *nouvelles mesures décidées en 1979* montre que l'effort se poursuit :

— au ministère de l'Intérieur, avec la création de cinq sections spécialisées de lutte antipollution au sein des unités d'instruction de la sécurité civile de Paris et de Brignoles ;

— au ministère des Transports : il est notamment prévu de renforcer les systèmes de signalisation et de balisage sur l'ensemble des côtes françaises, ainsi que la surveillance par télédétection du milieu marin.

Votre Commission souhaite que la multiplicité des compétences — peut-être largement inévitable — ne nuise pas à l'efficacité des interventions : de ce point de vue, il est souhaitable que, compte tenu des caractéristiques de chaque zone littorale, des contacts systématiques soient organisés entre services intéressés par la lutte contre la lutte contre la pollution par les hydrocarbures afin qu'une *coordination* des efforts puisse être effectuée sur la base d'un *partage clair des responsabilités*.

La lutte contre les « marées noires » repose également sur la réalisation d'études et de recherches. C'est à cette fin qu'a été créé en avril 1979 le centre d'études, de documentation, de recherche et d'expérimentation sur les pollutions accidentelles des eaux (C.E. D.R.E.). Celui-ci a pour objet de rechercher et de mettre au point de nouveaux procédés et moyens de traitement et de récupération du pétrole ainsi que des déchets récupérés à l'occasion du traitement des nappes d'hydrocarbures.

C'est ainsi que des recherches sont en cours sur :

- les systèmes d'épandage de produits dispersants par voie aérienne ;
- les matériels d'épandage de produits absorbants ;
- les critères de définition des zones de stockage des déchets pollués ;
- les méthodes d'accélération des processus de biodégradation pour la restauration des plages polluées.

Sur un plan plus général, le C.E.D.R.E. a été amené à apporter sa contribution à un certain nombre d'expérimentations.

— Organisation de l'opération « Protecmar », en liaison avec la Marine nationale, la Sécurité civile et l'Aérospatiale, au large de Toulon en mai 1979. L'objectif était de recueillir toutes les informations techniques relatives à la dispersion des nappes de pétrole en mer avec ou sans dispersants, afin d'améliorer la connaissance des phénomènes en cause. Le dépouillement des nombreuses informations obtenues et en cours .

— Participation à l'exercice franco-anglais « MANCHEX », exercice mi-théorique mi-pratique, de lutte contre un sinistre en mer suivi d'une pollution touchant à la fois le milieu marin et le littoral.

Votre Commission estime que l'effort budgétaire (2,5 millions de francs affectés au C.E.D.R.E. au titre du fonds d'intervention de la qualité de la vie) doit être complété par une action préventive qui ne peut se situer qu'au niveau international avec, notamment, la lutte contre les pavillons de complaisance.

C. — LES DÉCHETS

Prévue par la loi du 15 juillet 1977, créée en 1977, l'Agence nationale pour la récupération et l'élimination des déchets (A.N.R.E.D.) n'est effectivement opérationnelle que depuis 1978. Cette lenteur regrettable dans l'application de la volonté du législateur semble en voie d'être réparée par une impulsion nouvelle donnée à la politique du Ministère en matière de déchets.

Au niveau des dotations budgétaires, le budget pour 1980 marque une accentuation de l'effort de l'Etat : la subvention de fonctionnement passe de 10 millions de 11,5 millions de francs, soit une augmentation de 11,5 % ; la subvention d'équipement augmente de façon substantielle, passant de 7 à 15 millions de francs. A ces crédits, s'ajoute par ailleurs une taxe parafiscale sur les huiles minérales et synthétiques créée au profit de l'agence par un décret du 30 juin 1979. Le produit de cette taxe — dont la répartition sera décidée par un comité de gestion créé auprès de l'A.N.R.E.D. — est destiné à financer un ramassage sélectif des huiles usagées et aider à leur élimination selon la technique concourant à la meilleure valorisation.

Etablissement public à caractère industriel et commercial, l'A.N.R.E.D. intervient sous de multiples formes : subventions, prêts, avances remboursables, participation au capital. Elle est donc amenée à définir des règles d'intervention particulières dans chaque cas. Elle a ainsi fait connaître aux préfets les conditions d'octroi des aides aux opérations de lutte contre les déchets et décharges sauvages et de collecte sélective. Par ailleurs, l'Agence apporte aux collectivités locales et aux industriels une assistance technique.

Les domaines d'intervention de l'Agence sont assez variés :

— **Les résidus urbains** : l'A.N.R.E.D. a contribué à la réalisation de diverses opérations de démonstration, concernant l'aménagement des décharges, le compostage, la collecte sélective et les technologies de tri mécanique des ordures ménagères. Au cours du premier semestre 1979, un million de francs ont été consacrés à la valorisation des déchets urbains par la collecte sélective et 1,1 million de francs à la réalisation en vraie grandeur d'unités de tri mécanique et aux essais de combustibles stockables dérivés des ordures ménagères. Des circonstances locales peuvent favoriser certaines expériences. Ainsi, la communauté urbaine de Bordeaux bénéficie, pour son opération expérimentale de ramassage sélectif, de l'existence dans la région d'une usine de fabrication de verre qui utilise le verre cassé (60 %

des bouteilles ramassées) pour la fabrication de calcins et réemploi d'un nombre important de bouteilles sur un marché local très actif. A ce sujet, votre Commission ne peut pas dissimuler son scepticisme sur des expériences fondées sur une *trop grande part de volontarisme*.

— **Les déchets industriels** : l'Agence cherche à renforcer la politique de mise en place des moyens de traitement des déchets industriels mais aussi à développer des techniques et des structures visant à améliorer la valorisation des déchets industriels. En 1978 et 1979, l'A.N.R.E.D. a lancé plusieurs opérations de démonstration, parmi lesquelles on peut citer : l'expérimentation de mise en décharge de déchets industriels spéciaux en site étanche et semi-étanche, l'incinération de déchets en cimenterie. Elle doit, en 1979, apporter son concours financier selon des modalités diverses (aides remboursables, participation au capital) à l'extension des capacités d'élimination des déchets industriels (centre de traitement des huiles solubles en région parisienne, centre de regroupement des déchets industriels en Basse-Loire, centres de tri et de stockage et de traitement en Lorraine) ainsi qu'à des actions de valorisation (phosphogypse en technique routière, régénération de la soude usée en raffinerie, récupération de métaux dans des bains de traitement en surface). Par ailleurs, l'A.N.R.E.D. a contribué à la réalisation de cinq bourses régionales sur les résidus industriels, cinq ou six centres pourraient être créés d'ici à 1980. D'une façon générale, votre Commission tient à souligner, en ce qui concerne les déchets, qu'il ne faut pas que la recherche trop systématique de leur valorisation conduise à *négliger les problèmes d'élimination*, la fraction non récupérable étant génératrice bien souvent de risques de pollution assez importants.

— **Les décharges sauvages** : depuis 1978, l'A.N.R.E.D. a apporté son concours financier à 54 départements qui ont lancé des opérations de lutte contre les déchets et décharges sauvages. Près de 12,5 millions de francs ont été affectés à ces actions (5,75 millions de francs en 1978 et 6,6 millions de francs en 1979).

— **Les papiers-cartons** : des aides d'un montant de 7,6 millions de francs en 1978 et de 4,8 millions de francs au cours du premier semestre 1979 ont été accordés par l'A.N.R.E.D. pour les équipements destinés à utiliser les vieux papiers. Ces aides devraient permettre une augmentation de plus de 60.000 tonnes/an de la consommation de papiers récupérés.

L'A.N.R.E.D. mène également une action pour régulariser les cours des vieux papiers (stocks flexibles, et contrats d'approvisionnement entre récupérateurs, producteurs et utilisateurs).

Enfin, deux types d'actions méritent un intérêt particulier :

— **La valorisation des déchets dans l'agriculture** : l'A.N.R.E.D. doit organiser les marchés des produits à valoriser et aider la création

des installations permettant d'assurer cette valorisation : 2 millions de francs sont consacrés à ce programme en 1979. Ils vont permettre de mener diverses actions pour récupérer les protéines contenues dans les déchets (organisation d'un système de collecte et de traitement du sang d'abattoir en Poitou-Charente par exemple) et pour valoriser les déchets comme amendement organique (actions de promotion du compost notamment), en apportant l'assistance technique nécessaire aux collectivités locales disposant d'unités de compostage. Dans ce cadre, l'Agence se dotera d'un camion-laboratoire et diffusera une revue d'information « compost-actualités ».

— **La récupération des déchets spéciaux** : une action d'ensemble prenant notamment la forme d'une campagne d'information a été engagée pour la récupération de déchets contenant du mercure (thermomètres, piles boutons, etc.). Il s'agit d'une initiative particulièrement heureuse car, même si les quantités de mercure rejetées en France semblent relativement modestes — 450 tonnes de déchets contenant 60 tonnes de mercure — la toxicité de certains dérivés du mercure au contact de l'eau est telle que son accumulation dans les aliments peut être dangereuse ainsi que le prouvent les accidents constatés à Minemata au Japon.

Ainsi, le rôle pilote joué par l'Agence l'a conduite à mener des actions extrêmement diversifiées. Il convient, en effet, de montrer l'exemple ; cela ne saurait dispenser d'une intervention financière plus systématique pour certaines actions d'envergure pour lesquelles le volontarisme des intéressés ne peut constituer les bases solides d'une politique de récupération des déchets.

D. — L'AIR ET LE BRUIT

Ces deux domaines font l'objet de projets de loi qui doivent être discutés prochainement par le Parlement :

— un projet de loi n° 1039-A.N. instituant l'Agence de l'atmosphère et modifiant le loi n° 61-842 du 2 août 1961 relative à la lutte contre les pollutions atmosphériques et les odeurs ;

— un projet de loi-cadre sur le bruit, annoncé en 1979, et qui doit être déposé incessamment sur le bureau des Assemblées ; ses objectifs essentiels seraient d'assurer un fondement juridique clair aux nombreuses réglementations techniques en vigueur, un meilleur contrôle de certaines activités bruyantes (ball-trap, moto-cross, etc.) et de renforcer les sanctions pénales.

Votre Commission, qui souhaite que les projets soient discutés dans un délai aussi bref que possible, se réserve de faire le point des politiques de lutte contre le bruit et les pollutions de l'air à l'occasion de leur examen par le Sénat.

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

Dans la perspective globale qui a justifié sa création, le ministère de l'Environnement assure une mission générale de préservation de la nature et du cadre de vie, à la fois par des interventions réglementaires destinées à protéger certaines zones sensibles comme la montagne ou le littoral, et par des interventions financières ayant notamment pour objet la conservation, voire la restauration de l'équilibre écologique de certaines régions dans le cadre de parcs nationaux, de parcs régionaux ou de réserves naturelles. Enfin, des actions d'étude et de sensibilisation sont effectuées par la délégation à la qualité de la vie.

A. — LES ZONES LITTORALES ET DE MONTAGNE

Particulièrement sensibles aux pressions d'une urbanisation envahissante, les zones de montagne et littorales ont fait l'objet de directives d'aménagement public respectivement en novembre 1977 et avril 1979.

La directive relative à la protection et à l'aménagement de la montagne a pour objet :

- de réserver les meilleures terres à l'agriculture ;
- de combattre l'éparpillement des constructions ;
- d'imposer une analyse d'impact avant la réalisation de tout équipement nouveau ;
- de soumettre à décision gouvernementale tout projet d'implantation d'unités touristiques nouvelles.

C'est ainsi qu'a été créé un *comité interministériel des unités touristiques* nouvelles qui statue d'abord sur les demandes d'autorisations d'études afin d'éviter que les intéressés ne s'engagent dans des études insusceptibles d'aboutir avant d'autoriser les programmes de réalisation qui lui sont soumis en fonction, notamment, des intérêts de l'économie locale.

Le ministre de l'Environnement a précisé à votre Rapporteur qu'il avait donné des instructions pour permettre une *accélération des procédures* et que la réalisation des projets en cours d'examen pourrait aboutir à la création de 45.000 lits (sur 600.000 existant à l'heure actuelle).

Votre Commission ne peut dissimuler à cet égard une certaine contradiction entre le souci de protection de la nature et la nécessité de l'exploiter au profit de l'économie et de l'emploi local. La même constatation vaut, bien sûr, pour les zones littorales.

La directive d'aménagement national relative à la protection et à l'aménagement du littoral, approuvée par le décret n° 79-716 du 25 août 1979, intervient à l'évidence assez tardivement, puisque la quasi-totalité du littoral français est désormais urbanisé. En outre, on peut s'interroger sur la technique juridique assez peu orthodoxe qui consiste à donner force obligatoire à des directives qui ne sont que des instructions internes à l'Administration.

Certes, la création en 1975 du Conservatoire national du littoral marquait une préoccupation certaine en matière de protec-

tion du littoral, mais la modestie des moyens alloués ne lui permet pas d'éviter, à l'instar de son homologue anglais, le « mitage » progressif de nos côtes.

L'actuelle directive — qui est opposable aux tiers — a essentiellement pour objet d'organiser et de maîtriser l'urbanisation, de protéger et de mettre en valeur les espaces naturels, d'adapter les équipements aux caractéristiques du littoral et de veiller à la qualité architecturale des constructions. Parmi les règles ainsi posées, on note non seulement la généralisation des P.O.S. dans un délai de quatre ans pour les communes littorales, mais encore l'obligation pour celles-ci d'interdire toute implantation de constructions nouvelles dans une bande de l'ordre de 100 mètres du rivage, sauf cas particuliers faisant l'objet d'une justification explicite sur la base de motifs urbanistiques ou de contraintes topographiques.

Ces règles, que d'aucuns jugeront draconiennes, doivent être complétées par des interventions accrues du **Conservatoire national du littoral**. Votre Commission se félicite aussi de l'augmentation considérable des crédits de cet organisme ; en cinq ans, de 1976 à 1980 inclus, ceux-ci auront été multiplié par dix en francs constants, passant de 10 à 100 millions de francs.

Les acquisitions foncières passent ainsi de 223 hectares en 1976 à un total de 8.000 hectares en 1979. Le doublement des crédits du Conservatoire national du littoral pour 1980 devrait permettre de dépasser l'objectif de 10.000 hectares inscrit au VII^e Plan.

B. — LES PARCS NATIONAUX ET LES ZONES PÉRIPHÉRIQUES

Les parcs nationaux — au nombre de six avec la création en avril dernier de celui du Mercantour — absorbent un volume de crédits important : la subvention de fonctionnement doit augmenter, en 1980, de 9,2 % pour atteindre 33,5 millions de francs ; les autorisations de programme, pour 1980, se montent à 21,2 millions de francs, soit un accroissement également assez sensible.

(En milliers de francs.)

	Fonctionnement (chapitre 36-01)			Equipement (A.P.). Chapitre 67-11 (chapitre 67-01 dans ancienne nomenclature)	
	1978	1979	1980	1978	1979
Cévennes	5.040	6.000	6.600	4.000	4.000
Ecrins	5.520	6.550	7.250	4.000	4.000
Port-Cros	1.415	3.010	3.270	2.000	1.935
Pyrénées-Occidentales	4.068	4.810	5.400	1.800	3.000
Vanoise	3.960	4.640	5.250	1.800	2.000
Porquerolles	1.569	674	730	1.400	1.565
Mercantour	»	3.644	(1) 4.200	»	1.500
Divers	»	1.356	»	»	»
Nouveaux parcs	»	»	(2) 809	»	»
Total	21.572	30.684	(1) 33.509	15.000	18.000

Des études sont en cours pour la création de nouveaux parcs dans l'Ariège, dans les îles d'Hyères, dans les îles de Chausey et à la Guadeloupe.

Un effort accru devrait être accompli en faveur des zones périphériques en liaison avec les actions menées pour la protection des zones centrales. A cet égard, le directeur du parc sera — ce qui n'était pas toujours le cas jusqu'ici — systématiquement associé à la préparation des opérations concernant ces zones.

Globalement, la répartition des crédits, par grandes catégories d'opérations, a été la suivante au cours des années 1978 et 1979 :

- maintien et développement de l'agriculture (amélioration des conditions de l'exploitation agricole et pastorale). 17 %

- promotion et maîtrise du tourisme rural (gîtes ruraux, sentiers, parkings) 33 %
- équipements publics pour l'amélioration des conditions de vie (assainissement, électrification, adduction d'eau, voirie, constructions et services publics) 32 %
- protection du patrimoine naturel et culturel, et des sites et paysages 11 %
- divers 7 %

Zones périphériques des parcs	1978			1979		
	F.I.A.N.E.	F.R.R.	Total	Budget environnement	F.R.R.	Total
Cévennes	3.500	4.500	8.000	3.500	4.500	8.000
Ecrins	3.300	1.950	5.250	2.020	2.015	4.035
Pyrénées-Occidentales	2.565	4.885	7.450	4.500	2.808	7.308
Vanoise	1.080	1.720	2.800	1.235	1.465	2.700
Mercantour	2.555	»	2.555	445	»	445
Ariège	800	»	800	»	»	»
Crédits d'étude	1.000	»	1.000	»	»	»
Total	14.800	13.055	27.855	11.700	10.788	22.488

F.I.A.N.E. : Fonds interministériel d'actions pour la nature et l'environnement.

F.R.R. : Fonds de rénovation rurale.

Les crédits pour 1980 s'élèveront à 11,4 millions de francs — soit une diminution de 0,3 million de francs par rapport à 1979 — auxquels devraient s'ajouter des crédits du Fonds interministériel de développement et d'aménagement rural pour un montant de l'ordre de 10 millions de francs, comme en 1979.

Cette action s'inscrit dans le cadre de la nouvelle politique des zones de montagne qui s'appuie notamment sur la directive d'aménagement national présentée ci-dessus et dont le bilan a été dressé par le Conseil des ministres du 29 août dernier. Celui-ci a également annoncé quinze mesures nouvelles parmi lesquelles on peut citer :

— le ministère de l'Environnement et du Cadre de vie prendra les initiatives nécessaires pour que l'élaboration de documents d'urbanisme soit accélérée et que leur contenu soit conforme à la directive sur la montagne ;

— le lac de Remoray Doubs sera classé en réserve naturelle et la réserve des Aiguilles rouges (Haute-Savoie) étendue avant le 31 décembre 1979 ;

— le ministre de l'Environnement et du Cadre de vie invitera les préfets des départements de montagne à élaborer et à mettre en œuvre *des programmes départementaux de sites à protéger* au titre de la loi du 2 mai 1930 ;

— le ministère de l'Environnement et du Cadre de vie, le ministère de l'Agriculture et le ministère de l'Intérieur présenteront pour le 31 décembre 1979 des propositions tendant à *la protection juridique et matérielle des sentiers et itinéraires de randonnée* ;

— le ministère de l'Environnement et du Cadre de vie, le ministère de l'Intérieur et le ministère de l'Agriculture publieront pour le 31 décembre 1979 une circulaire concernant *la conception et l'utilisation des routes de toute nature en montagne. Un programme de fermeture à la circulation automobile privée* de certains itinéraires de haute montagne sera élaboré par le ministère de l'Environnement et du Cadre de vie en liaison avec les préfets ;

— le ministère de l'Environnement et du Cadre de vie présentera à l'occasion du premier Comité interministériel pour la qualité de la vie (C.I.Q.V.) de 1980 un programme d'action destiné à *mieux assurer la gestion des espaces protégés en montagne* ; ce programme comportera en particulier des dispositions en faveur des grands sites d'intérêt national ;

— le ministère de l'Agriculture présentera avant la fin de l'année un inventaire des problèmes juridiques et administratifs que pose *le développement de la pluriactivité* et proposera toutes dispositions permettant d'assurer aux pluriactifs le bénéfice des aides économiques existantes et la protection sociale nécessaire ;

— le ministère de l'Environnement et du Cadre de vie, le ministère du Budget et le ministère de la Jeunesse, des Sports et des Loisirs examineront les problèmes fiscaux de toute nature posés par l'accueil chez l'habitant et présenteront des propositions pour favoriser cette formule d'hébergement. L'aménagement des *refuges* — qui est largement financé par le budget de l'Etat — devra à l'avenir, être réalisé en association très étroite avec les collectivités locales, car ils constituent pour ces dernières un prolongement naturel de leur potentiel touristique. Ces équipements devront être de *dimensions modestes* pour ne peser d'aucune manière sur la qualité de l'environnement et ne pas entraîner des concentrations de randonneurs ou d'alpinistes préjudiciables à la sécurité ;

— enfin, les ministères de l'Agriculture, de l'Environnement et du Cadre de vie, de la Jeunesse, des Sports et des Loisirs prêteront leurs concours aux communes, ensembles de communes de montagne et départements désireux de s'engager dans *des formules de développement économique* conformes à la nouvelle politique de la montagne. Les programmes élaborés à la suite de ces initiatives seront présentés à l'approbation du Comité interministériel du Fonds interministériel de développement et d'aménagement rural (F.I.D.A.R.). A cet effet,

le Service d'étude et d'aménagement touristique de la montagne sera réorganisé et mènera son action dans le cadre d'orientations définies conjointement par les trois départements ministériels.

En définitive, la nouvelle politique de la montagne articulée notamment sur les parcs nationaux tend à favoriser des équipements et des hébergements mieux intégrés au milieu environnement et adapté à la double saison. Votre Commission approuve ces orientations favorables au dynamisme des zones de moyenne montagne, tout en émettant quelques doutes sur les chances de succès d'une telle politique, compte tenu du goût des français pour les stations de haute altitude.

C. — LES RÉSERVES NATURELLES

Un C.I.A.N.E. de 1973 avait fixé comme objectif la création de 100 réserves naturelles qui a été repris par le VII^e Plan. Le tableau ci-dessous montre qu'un retard très important a été pris pour les réalisations de cet objectif.

	Entre 1957 et 1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978
Nombre de réserves créées	4	»	1	3	13	5	7	2	»
Superficie couverte (ha)	4.833	»	500	2.582	4.850	15.054	3.790	9.268	»
Total cumulé :									
Nombre de réserves	»	4	5	8	21	27	34	36	36
Superficie cumulée (ha)	»	4.833	5.333	7.915	12.765	27.819	31.609	40.877	40.877

Malgré un effort de rattrapage en 1979 et 1980, le retard accumulé ne sera pas comblé, moins par suite d'un manque de moyens financiers que de la lourdeur des procédures.

D. — LES PARCS NATURELS RÉGIONAUX

Les parcs naturels régionaux ont pour mission essentielle de gérer sur de vastes territoires, le patrimoine naturel et culturel dans un but de protection et de mise en valeur, tout en favorisant les activités économiques et sociales suffisantes pour que leurs habitants puissent rester au pays et en accueillant des visiteurs pour les activités de détente et d'initiation à la nature.

Pour conforter la nature interministérielle de la politique des parcs naturels régionaux, les différents ministères ont été invités par le Premier ministre à adresser à leurs services, des instructions pour aboutir à l'objectif prioritaire que doit constituer l'exécution des programmes dans les parcs.

Vingt et un parcs ont été créés, comptant 846.000 habitants sur 4,5 % du territoire national, soit un peu moins de 2.500.000 hectares.

Six dossiers sont actuellement à la signature du Premier ministre ; après l'achèvement de la procédure :

- Vallée de Grand-Pierre et de Vitain (Loir-et-Cher) 306 hectares ;
- Contamines Montjoie (Haute-Savoie) 5.500 hectares ;
- Etang de Saint-Ladre (Somme) 13 hectares ;
- Bois du Parc (Yonne) 70 hectares ;
- Delta de la Dranse (Haute-Savoie) 49 hectares ;
- Domaine de Beauguillot (Manche) 120 hectares.

En outre, au moins six autres réserves seront créées d'ici à la fin de l'année :

- Gorges de l'Ardèche (Ardèche et Gard) 1.200 hectares ;
- Archipel des Cerbicales (Corse du Sud) 40 hectares ;
- Saint Philippe Marelougue (Ile de la Réunion) 70 hectares ;
- Lac de Grand Lieu (Loire-Atlantique) 2.695 hectares ;
- Ile de Trévorc'h (Finistère) 76 ares ;
- Réserve d'Iroise (Finistère) 16 hectares ;
- Réserve du cap Sizun (Finistère) 16 hectares ;
- Réserve du Pinail (Vienne) 135 hectares.

Au total le nombre de réserves augmentera d'environ un tiers en 1979.

Deux projets sont, en outre, à l'étude :

— le projet de « Picardie maritime », couvrant la partie littorale du département de la Somme sur une superficie d'environ 80.000 hectares ;

— le parc naturel régional de Chevreuse qui couvrirait une superficie de 15.000 hectares environ.

Si l'on tient compte de quelques projets encore possibles pour les prochaines années, notre pays a pratiquement atteint son objectif en couvrant la quasi-totalité des zones pour lesquelles le statut de parc régional est bien adapté.

Les crédits de subvention attribués aux parcs naturels régionaux au titre de 1979 et les prévisions budgétaires pour 1980 sont les suivants :

Années	Fonctionnement chapitre 44-03	Equipement chapitre 67-01
1979	8.420.000 F	10.000.000 F
1980	8.420.000 F	10.500.000 F

En matière de crédits d'équipement, des compléments pourront être éventuellement demandés au Fonds interministériel de la qualité de la vie, pour des opérations intéressant celui-ci par leur nature.

L'importance des parcs pour la dévitalisation des zones rurales conduit votre Commission à souligner la **nécessité d'une aide de l'Etat accrue**, notamment au niveau des frais de fonctionnement. La prise en charge d'un coordonnateur sera désormais totale, ce qui constitue une mesure positive. Faut-il limiter le soutien dégressif de l'Etat à trois ans ? Votre Commission estime que cette aide doit être maintenue *pendant la phase de démarrage des parcs, étant donné que les régions qui sont à l'origine de la création des parcs font également un effort financier substantiel.*

E. — LA QUALITÉ DE LA VIE

Avec le transfert de ses compétences en matière d'espaces verts à la Direction de l'urbanisme et des paysages et le financement direct par la Direction de la protection de la nature des parcs naturels régionaux, la Délégation à la qualité de la vie ne conserve plus que des missions de recherche, d'animation et de coordination. Parmi celles-ci on peut citer :

- la méthodologie et le contrôle des études d'impact en proposant des avis au ministre de l'Environnement et du Cadre de vie ;
- l'étude des problèmes d'aménagement du temps ;
- l'amélioration du cadre de vie ; poursuite des actions d'analyse, de conseil et d'aide dans les zones minières ; promotion des jardins familiaux ; poursuite de l'aménagement du parc de Sevrans (Seine-Saint-Denis) qui doit s'achever en 1981.

En outre, la délégation effectue des analyses devant déboucher sur des expériences pilotes. Certaines de ses actions — qui font l'objet de financement du Fonds d'intervention pour la qualité de la vie — ont pour objet :

- le cadre de vie des enfants ;
- la vie en banlieue ;
- la situation des grands sites menacés par l'affluence du public.

Ces domaines ont pour la plupart un caractère interministériel. L'instrument financier des interventions diversifiées, et le plus souvent relatives à des opérations ponctuelles d'aménagement, est le *Fonds d'intervention pour la qualité de la vie* (F.I.Q.V.) qui, se substituant par le décret du 6 mars 1978 au Fonds d'intervention et d'action pour la nature et l'environnement (F.I.A.N.E.), dispose des mêmes ressources : dotation budgétaire et prélèvement sur les enjeux du P.M.U. Pour 1980, les ressources du F.I.Q.V. devraient atteindre 100,5 millions de francs, soit 42,5 millions de francs de dotations budgétaires et 58 millions de francs en provenance du P.M.U.

La substitution du F.I.Q.V. n'a pas résolu les problèmes de gestion du F.I.A.N.E. et notamment ceux dus à la longueur des procédures de transfert des crédits, nécessaires pour l'exécution des opérations, et aussi souvent à la lenteur avec laquelle, parfois, les crédits affectés et délégués sont effectivement utilisés.

Une note concernant la gestion du F.I.Q.V. sera présentée, pour avis, à la prochaine réunion du Comité interministériel qui se tiendra à la fin de 1979, et des lignes directrices en matière d'amélioration de la gestion du Fonds seront recherchées.

Votre Commission souhaite qu'à cette occasion soit examinée la possibilité d'interventions du Fonds par des subventions « marginales » incitant les collectivités locales à choisir, pour la réalisation d'un équipement ou d'une opération, un projet de meilleure qualité que celui qu'elles réaliseraient spontanément. Un tel financement complémentaire donnerait toute son efficacité à la procédure des études d'impact en permettant de choisir, non le projet simplement admissible au regard de la protection de l'Environnement, mais un projet de nature à améliorer le cadre de vie.

Enfin, votre Commission souhaite faire le point de l'application de la charte de la qualité de la vie. Un examen fait le 7 mars 1979 en Conseil des ministres a montré (1) que, malgré certains résultats positifs, on était encore loin d'avoir atteint les objectifs fixés : sur 106 mesures, 60 évoluent de façon satisfaisante, 30 sont engagées mais posent des problèmes d'application ou de généralisation, une quinzaine, enfin, exigent une vigoureuse relance.



L'effort de protection de l'Environnement et du Cadre de vie doit donc, plus que jamais, être poursuivi avec détermination : tout fléchissement durable de la volonté politique — et plus concrètement des dépenses publiques en matière d'environnement — risquerait de rendre plus difficile encore le rattrapage du temps qui a déjà été perdu depuis la fin des années cinquante. Quelles que soient les difficultés de la conjoncture, on ne peut négliger la protection du cadre de vie, dans la mesure où des décisions d'aménagement prises aujourd'hui engagent la collectivité pour plusieurs décennies : nous avons un capital naturel et culturel à transmettre qu'il ne faut pas sacrifier à des opérations immédiatement rentables mais dont certaines conséquences, dommageables pour l'environnement, sont largement irréversibles.

Impératif écologique et élément de confort social, la préservation de l'environnement a un coût monétaire. Dès lors, une politique active de l'environnement ne saurait reposer que sur une répartition équitable de ce coût entre les intéressés : entreprises, Etat, collectivités locales et particuliers.

(1) Voir la réponse du ministère de l'Environnement et du Cadre de vie en annexe.

EXAMEN EN COMMISSION

A la suite de l'exposé de M. Pouille, rapporteur pour avis, M. Bernard Legrand est intervenu pour insister sur certaines lacunes de notre dispositif de lutte contre la pollution par les hydrocarbures et attirer l'attention sur la nécessité de soutenir l'activité agricole dans les zones sensibles. En ce qui concerne les parcs régionaux, il a déploré la politique ambiguë de l'Etat et la stagnation en francs courants des crédits.

M. Quilliot, qui s'est associé à cette protestation en ce qui concerne les parcs régionaux, a souligné les incertitudes et les contraintes liées à certaines mesures de protection ainsi que les coûts qui en résultent pour les collectivités locales. Après que M. Lefort eut regretté le manque de moyens des services de l'inspection des installations classées et que M. Ceccaldi-Pavard eut fait remarquer certaines conséquences regrettables issues de la répartition des compétences administratives en matière de protection de l'environnement, MM. Mossion, Billiémaz, Braconnier, Herment et Labonde sont intervenus pour dénoncer certaines insuffisances ou incohérences de la politique actuelle notamment en matière de déchets et de protection de la forêt.

*
**

Après que M. Pouille eut répondu aux intervenants, la Commission a approuvé les observations du rapport pour avis mais soumis les crédits de l'Environnement pour 1980 à l'appréciation du Sénat.

ANNEXE

Bilan d'application de la Charte de la qualité de la vie (Réponse du ministère de l'Environnement et du Cadre de vie.)

Un premier bilan d'application de la Charte de la Qualité de la vie a été établi par le Conseil des ministres du 7 mars 1979, soit un an après sa publication.

Cet examen a montré que, sur 106 mesures, 60 évoluaient de façon satisfaisante, 30 sont engagées mais posent des problèmes d'application ou de généralisation et une quinzaine ont demandé une vigoureuse relance.

Un bilan chiffré de l'avancement des mesures n'est cependant pas entièrement significatif, car celles-ci ne peuvent que rarement être considérées comme réglées en un seul temps. Un grand nombre d'entre elles fixent des directives qui ne peuvent être atteintes qu'en plusieurs années, par un cheminement progressif.

La mise en œuvre de ce programme de cinq ans dépend de multiples intervenants : élus, associations, administrations, décideurs et citoyens.

Dès maintenant, la mise en œuvre des mesures de la Charte paraît bien engagée et, à court terme, plus de la moitié d'entre elles seront engagées ou réalisées.

Nombre de mesures sont conditionnées par des modifications de comportement et par des expérimentations préalables. Elles devraient être cependant mises en application d'ici à la fin de la période de cinq ans prévue pour l'application de la Charte.

Les 106 mesures sont regroupées autour de 9 thèmes :

- l'aménagement de la cité,
- la sauvegarde du patrimoine naturel,
- La lutte contre les pollutions, les nuisances et le gaspillage,
- le renforcement du rôle des associations,
- le droit à l'information,
- l'aménagement du temps,
- le temps des loisirs,
- l'éducation et l'écologie,
- la dimension internationale de l'écologie.

La note d'information ci-jointe donne des détails sur la mise en œuvre de ces mesures.

1. L'aménagement de la cité.

C'est dans ce secteur que l'application de la Charte est le plus largement engagée, qu'il s'agisse de la politique de la qualité architecturale, de l'aide au logement et à la maison individuelle, des espaces verts ou des équipements de proximité.

Mais l'élément essentiel du succès de la Charte réside dans la mesure n° 1 :
« Renforcer la démocratie locale par l'attribution aux communes de pouvoirs et de moyens plus étendus dans les domaines du cadre de vie. »

Le Gouvernement s'est engagé résolument dans cette voie en déposant plusieurs projets de lois étendant les responsabilités locales, notamment en matière d'urbanisme.

2. La sauvegarde du patrimoine naturel est bien engagée. L'objectif fixé par la Charte d'un doublement des espaces protégés (mesure 38) est l'un des objectifs du ministère de l'Environnement et du Cadre de vie qui regroupe sous une autorité unique la responsabilité de l'ensemble des procédures de protection (parc, sites, réserves naturelles, plan d'occupation des sols), en particulier conformément aux directives qui concernent les milieux les plus sensibles (littoral et montagne).

Les crédits du Conservatoire du littoral devraient doubler en 1980 (mesure 39), les perspectives de la politique des parcs nationaux et des parcs naturels régionaux sont largement positives.

3. La lutte contre les pollutions, les nuisances et les gaspillages.

Elle est engagée avec succès dans les domaines de l'eau et de l'air, comme le demande la Charte.

Un plan de quinze ans d'amélioration des rivières est établi et les objectifs de qualité sont fixés dans chaque bassin (mesure 51).

Les moyens consacrés à la lutte contre la pollution de l'air sont renforcés et un projet de loi portant création de l'agence de l'atmosphère a été déposé en juin 1979 (mesure 50).

Dans le domaine du bruit, et conformément à la Charte, des crédits importants ont été dégagés pour l'isolation thermique et phonique des logements existants (mesures 54 et 60) ; en 1979, les crédits d'Etat permettent l'amélioration de 110.000 logements anciens, dont 70.000 H.L.M. existants pour lesquels un programme spécifique de 150 millions de francs est lancé en commun avec les organismes H.L.M. et le ministère des Transports sur la protection contre le bruit. Une loi-cadre sur le bruit sera prochainement déposée (mesure 52) pour donner un fondement législatif solide et complet à l'action réglementaire et deux plans communaux ont été lancés à titre expérimental à Toulouse et à Blois (mesure 53).

4. Le renforcement du rôle des associations.

La Charte, qui vise par plusieurs mesures à affirmer le rôle des associations et à accroître leurs moyens, recherche un développement de la participation des Français à l'amélioration de leur cadre de vie.

C'est cependant l'un des secteurs de la Charte où les actions sont les plus difficiles à lancer. Qu'il s'agisse des locaux collectifs (mesure 70), des maisons de quartier (mesure 69), de la gestion d'actions de service public par les associations (mesure 66), les expériences restent fragmentaires : elles se heurent rapidement à des questions de moyens et de responsabilité financière et à la multiplicité des interlocuteurs.

5. L'information des citoyens nécessite un élargissement du champ des enquêtes publiques (mesures 74) : le ministre de l'Environnement et du Cadre de vie proposera donc prochainement un projet étendant l'obligation de l'enquête.

Pour les auditions publiques (mesure 73), le ministre de l'Environnement et du Cadre de vie a effectué une expérience qui a porté sur la création éventuelle d'un port de plaisance à Carry-le-Rouet ; quelques expériences seront encore faites avant de proposer un texte qui devra permettre au promoteur d'un projet de s'expliquer et au citoyen de poser les questions les plus légitimes.

6. L'amélioration des rythmes de vie a fait l'objet de communications en Conseil des ministres le 4 juillet 1979.

Le principe général d'aménagement du temps fixé par la Charte (mesure 78) sera mis en œuvre par des expériences régionales en vraie grandeur, dans tous les secteurs concernés (loisirs, éducation, entreprises).

7. L'action d'éducation répond à une demande grandissante des jeunes ; les programmes scolaires de 3^e et 4^e font désormais explicitement référence à l'étude du cadre de vie quotidien (mesure 96), les possibilités d'accueil des classes de nature, des chantiers de jeunes, des espaces naturels réservés à l'observation (mesures 97 à 101) ont été considérablement augmentées, mais la multiplication des relais locaux est indispensable pour

parvenir à la réalisation des objectifs fixés, et c'est dans cette voie que l'action des services du ministère de l'Environnement et du Cadre de vie est orientée.

8. La coopération internationale : la France y joue un rôle moteur, en particulier au sein des instances européennes : des conseils de réflexion sur la politique à long terme sont tenus, à l'initiative de la France, au sein de la Communauté économique et ils permettent de faire avancer les thèmes des politiques communes (mesures 104) en particulier sur l'impact et les politiques de branche.