

N° 92

SÉNAT

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1991 - 1992

Annexe au procès verbal de la séance du 19 novembre 1991

RAPPORT GÉNÉRAL

FAIT

au nom de la commission des Finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation (1) sur le projet de loi de finances pour 1992 **CONSIDÉRÉ COMME ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE AUX TERMES DE L'ARTICLE 49, ALINÉA 3, DE LA CONSTITUTION,**

Par M. Roger CHINAUD,

Sénateur,

Rapporteur général.

TOME III

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

ANNEXE N° 20

ENVIRONNEMENT

Rapporteur spécial : M. Robert VIZET

(1) Cette commission est composée de : MM. Christian Poncelet, *président* ; Geoffroy de Montalembert, *vice-président d'honneur* ; Tony Larue, Jean Cluzel, Paul Girud, Jean Clouet, *vice-présidents* ; Maurice Blin, Emmanuel Hamel, Louis Perrein, Robert Vizet, *secrétaires* ; Roger Chinaud, *rapporteur général* ; Philippe Adnot, Jean Arthuis, René Ballayer, Bernard Barbier, Claude Belot, Mme Maryse Bergé-Lavigne, MM. Paul Caron, Ernest Cartigny, Auguste Cazalet, Jacques Chaumont, Henri Collard, Maurice Couve de Murville, Pierre Cruze, Jacques Delong, Marcel Furtier, Mme Paulette Foat, MM. Henri Gœtchy, Yves Guéna, Paul Loridant, Roland du Luart, Michel Manet, Jean-Pierre Masseret, René Monory, Michel Moreigne, Jacques Oudin, Bernard Pellarin, René Kegnault, Roger Romani, Henri Torre, François Trucy, Jacques Valade, André-Georges Voisin.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (9e législ.) : 2240, 2255 (annexe n° 20), 2260 (tome VII) et T A 533.

Sénat : 91 (1991-1992).

Lois de finances.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
PRINCIPALES OBSERVATIONS	7
EXAMEN EN COMMISSION	11
AVANT-PROPOS	15
CHAPITRE PREMIER : PRESENTATION GENERALE DES CREDITS	17
I. L'EXECUTION DU BUDGET DE L'ENVIRONNEMENT POUR 1991	17
A. LA PORTEE DES ANNULATIONS DE CREDITS OPEREES PAR L'ARRETE DU 9 MARS 1991	18
B. UN BUDGET FAUSSEMENT PRIORITAIRE	19
II. LES GRANDES MASSES DU BUDGET DE L'ENVIRONNEMENT POUR 1992	20
A. LES DEPENSES ORDINAIRES	20
B. LES DEPENSES EN CAPITAL	21
III. LES PRINCIPALES ACTIONS	22
A. LES MOYENS DE L'ADMINISTRATION	22
B. LA PREVENTION DES POLLUTIONS	23
C. LA PROTECTION DE LA NATURE	24
D. LA QUALITE DE LA VIE	24
E. LA RECHERCHE LES ETUDES GENERALES ET L'INFORMATIQUE	25
F. L'INFORMATION ET LES ACTIONS DE COOPERATION	26

	<u>Pages</u>
IV - LES DISPOSITIONS FISCALES INTERESSANT L'ENVIRONNEMENT DANS LE PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 1992	26
CHAPITRE II: LES MOYENS DE L'ADMINISTRATION	29
I. LA POURSUITE DU REGROUPEMENT DES MOYENS DU MINISTERE ..	29
A. LES TRANSFERTS D'EMPLOIS	29
1. Les transferts en provenance du budget de l'urbanisme et du logement	30
2. Les transferts en provenance du budget de l'agriculture ...	30
B. LES AUTRES TRANSFERTS COMPTABLES	31
C. LA PORTEE DES TRANSFERTS DE PERSONNELS	31
II. LE RENFORCEMENT DES MOYENS DE L'ADMINISTRATION	32
A. LA REORGANISATION DES SERVICES DU MINISTERE	33
1. Une administration centrale transformée	33
2. Des services extérieurs en voie de constitution	33
3. La portée de ce renforcement	34
B. L'AMELIORATION DE LA SITUATION DES PERSONNELS	35
1. Les mesures statutaires	35
2. Le développement des actions de formation et de modernisation des services	35
CHAPITRE III - LA PREVENTION DES POLLUTIONS : DES EVOLUTIONS CONTRASTEES	37
I. LA POURSUITE DE LA MISE EN OEUVRE D'UNE NOUVELLE POLITIQUE DE L'EAU	40
A. LES SIXIEMES PROGRAMMES D'INTERVENTION DES AGENCES DE BASSIN	41
1. Des priorités élargies	41
2. Des moyens financiers extrabudgétaires	43

	<u>Pages</u>
B. LES MOYENS BUDGETAIRES CONSACRES A LA POLITIQUE DE L'EAU	44
1. La remise en cause de l'aménagement de la Loire	44
2. Les autres crédits consacrés à la politique de l'eau	47
II - LES AUTRES ASPECTS DE LA LUTTE CONTRE LES POLLUTIONS ...	50
A. LA MISE EN PLACE DES NOUVEAUX ETABLISSEMENTS PUBLICS ..	50
1. La mise en place de l'ADEN	50
2. La mise en place de l'INERIS	52
B. LA RECONDUCTION DE LA POLITIQUE DES RISQUES	54
1. Une délégation soumise à la rigueur budgétaire	54
2. Une limitation de la prise en compte des risques	55
 CHAPITRE IV - LA PROTECTION DE LA NATURE : UNE PRIORITE	 57
I. LA POURSUITE DE L'EFFORT EN FAVEUR DE LA SAUVEGARDE DU PATRIMOINE NATUREL	60
A. LE MAINTIEN DES OBJECTIFS DEFINIS DANS LE PLAN NATIONAL POUR L'ENVIRONNEMENT	60
1. Des objectifs ambitieux	60
2. Un effort en faveur de la gestion contractuelle de l'espace ..	61
B. LES CREDITS CONSACRES A LA PROTECTION DE LA NATURE DANS SON ENSEMBLE	62
1. La politique du paysage	62
2. La protection de la faune et de la flore terrestres	63
II. LES ESPACES NATURELS: UNE INFLEXION POSITIVE	66
A. LES PARCS: UN SIMPLE AJUSTEMENT	66
1. Les parcs nationaux	66
2. Les parcs naturels régionaux	68

	<u>Pages</u>
B. L'AMORCE DU RETABLISSEMENT DE LA CAPACITE D'INTERVENTION DU CONSERVATOIRE DU LITTORAL	71
1 Le bilan de l'action du conservatoire	71
2 Une remise à niveau des crédits	71
 CHAPITRE V - LA QUALITE DE LA VIE : UN SECTEUR A NOUVEAU OUBLIE	 73
I. LE FONDS D'INTERVENTION POUR LA QUALITE DE LA VIE	74
A. DES MOYENS FINANCIERS EN DIMINUTION SENSIBLE	74
1. Des ressources affectées au financement des contrats de plan	74
2. Des interrogations pour l'avenir	75
B. LE DEVELOPPEMENT DU PARTENARIAT AVEC LES DEPARTEMENTS	76
II. LES POLITIQUES NATIONALES : ENTRE STAGNATION ET NOUVELLE IMPULSION	77
A. UN PARTENARIAT ELARGI	78
1. Un soutien aux associations conforté	78
2. Les plans municipaux d'environnement	78
B. LA LUTTE CONTRE LE BRUIT	79
1. Une évolution des objectifs	79
2. Des crédits qui ne répondent pas aux besoins	81
 CONCLUSION	 83
 MODIFICATIONS APORTEES PAR L'ASSEMBLEE NATIONALE	 85

PRINCIPALES OBSERVATIONS

1. Un budget en trompe l'oeil

Comme en 1991, le budget de l'environnement croît fortement. Toutefois, cette augmentation apparente masque une évolution réelle beaucoup plus réduite. Transferts mis à part, les crédits de l'environnement augmentent de 2,5 %, soit moins que l'ensemble des budgets civils de l'Etat.

Si votre rapporteur ne peut qu'approuver la volonté du gouvernement de renforcer la structure ministérielle chargée de l'environnement, il constate que la poursuite de ce renforcement ne permet pas de disposer d'une photographie exacte de l'évolution des moyens mis à sa disposition. Pour avoir une vision réelle des personnes placées sous l'autorité du ministre de l'environnement, il manque encore une centaine d'agents mis à disposition à titre gratuit par différents ministères (industrie, agriculture et forêt, affaires sociales et intégration, intérieur...) et administrations (B.R.G.M...).

Ce processus de regroupement doit donc être rapidement mené à son terme.

2. Des structures renforcées

Quoi qu'il en soit, votre rapporteur se félicite de la création de 22 emplois nouveaux, qui permettront de renforcer les services extérieurs et de moderniser l'administration centrale du ministère, notamment en mettant en place un véritable service des affaires internationales, une direction de l'eau, le service de la tutelle des nouvelles agences et une cellule de gestion des ressources humaines.

3. Quelques priorités

La progression globale des crédits cache des évolutions contrastées selon les actions.

Votre rapporteur note avec satisfaction l'accroissement des moyens consacrés à la protection de la nature, qui permettra en particulier d'augmenter la capacité de maîtrise foncière du conservatoire du littoral.

De même, la politique de l'eau verra ses moyens renforcés, aussi bien en termes budgétaires, que par le biais du sixième programme des agences financières de bassin, qui se traduit par un doublement de leur effort financier. En outre, un projet de loi sur la répartition, la police et la protection des eaux est actuellement soumis à l'examen du Parlement.

Enfin, des crédits supplémentaires seront dégagés afin d'assurer la présence de la France au sein des instances internationales.

4. Des inquiétudes pour l'avenir

Cependant, votre rapporteur s'inquiète de l'évolution d'autres dotations.

La qualité de la vie, comme en 1991, sera l'action sacrifiée du budget de l'environnement.

Le fonds interministériel pour la qualité de la vie (F.I.Q.V.) voit ses crédits diminuer, ce qui correspond, selon le ministère à une "budgétisation partielle" d'actions en faveur de la protection de la nature, d'actions de nature internationale, ou des plans municipaux d'environnement.

Votre rapporteur avait constaté que le F.I.Q.V. constituait pour le ministère un vivier de crédits dans lequel il pouvait puiser ; il ne peut donc que souligner cette clarification des dotations budgétaires.

Il constate néanmoins que cette modification s'accompagne d'une diminution des moyens affectés à la lutte contre le bruit en crédits de paiement (et à un accroissement limité en autorisations de programme), alors que le plan national pour l'environnement définit des objectifs ambitieux en ce domaine où un rattrapage des situations existantes s'impose effectivement.

Par ailleurs, l'insuffisance des effectifs de l'inspection des installations classées ne permet toujours pas d'effectuer, dans les meilleures conditions, la lutte contre les pollutions industrielles.

La mise en place des nouveaux organismes chargés de la mise en oeuvre de la politique de l'environnement -A.D.E.N. et I.N.E.R.I.S.- pose également des problèmes de personnel. Votre rapporteur s'inquiète, en particulier, des conditions d'intégration des personnels de l'I.R.C.H.A. au sein de l'I.N.E.R.I.S. ainsi que des perspectives d'avenir du centre de recherche de Vert-le-Petit, compte tenu de l'importance réduite des activités qui y sont effectuées par rapport à l'ensemble des tâches confiées à l'I.N.E.R.I.S.

5. Une première mise en oeuvre fiscale du plan national pour l'environnement

Votre rapporteur note, enfin, qu'une évaluation des mesures fiscales du plan national pour l'environnement a été conduite en 1991 et que le projet de loi de finances pour 1992 comporte plusieurs dispositions ayant une incidence sur l'environnement : suppression de l'exonération temporaire de taxe foncière sur les propriétés non bâties des terres incultes et friches mises en culture et exonération temporaire et facultative de taxe professionnelle des investissements de désulfuration et de conversion du fioul lourd.

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le jeudi 17 octobre 1991 sous la présidence de M. Christian Poncelet, président, la commission a procédé à l'examen du budget de l'environnement pour 1992 sur le rapport de M. Robert Vizet, rapporteur spécial.

En préambule, M. Robert Vizet, rapporteur spécial, a rappelé que le Gouvernement avait fait de l'environnement une de ses priorités depuis 1988 et que le budget de l'environnement avait augmenté de 46 % en 1991. Cependant, il a expliqué que l'essentiel de cette augmentation était représenté par les transferts de personnels en provenance d'autres ministères et que l'évolution réelle des crédits ne dépassait pas 8 %. Cette évolution modérée a été encore diminuée par les annulations de crédits intervenues au mois de mars. Après annulations, les dépenses en capital apparaissaient en diminution par rapport à la loi de finances pour 1990.

Le rapporteur spécial a ensuite souligné que le projet de loi de finances pour 1992 présentait les mêmes particularités que l'année dernière : un accroissement sensible des moyens - 13,7 % - ramené en réalité à 2,5 %, si l'on ne tient pas compte des transferts de crédits. Il a noté que ce chiffre était inférieur à l'évolution moyenne de l'ensemble du budget de l'Etat et à la hausse des prix prévue pour 1992.

S'agissant des créations d'emplois, M. Robert Vizet, rapporteur spécial, a indiqué que 432 emplois étaient en fait transférés depuis le budget de l'équipement et 334 depuis celui de l'agriculture. Les véritables créations d'emplois au sein du ministère de l'environnement ne sont donc qu'au nombre de 22. Estimant le renforcement des services du ministère limité, il a souhaité que le regroupement des moyens mis en oeuvre pour la

politique de l'environnement soit rapidement mené à terme au sein du budget de l'environnement, afin de pouvoir apprécier l'évolution réelle des crédits.

Abordant les moyens d'intervention du ministère, le rapporteur spécial a expliqué qu'ils dégagent quelques priorités et font naître plusieurs inquiétudes pour l'avenir.

Après avoir rappelé qu'il avait regretté l'an dernier la maigreur des dotations du Conservatoire du Littoral, il a noté le renforcement de ses moyens en 1992. De même, alors qu'en 1992 les Nations-unies réuniront une grande conférence internationale sur l'environnement, il s'est félicité que les crédits consacrés à l'information et aux actions de coopération augmentent sensiblement.

Enfin, le rapporteur spécial a expliqué que la politique de l'eau constituait la troisième priorité du budget de l'environnement pour 1992. Les crédits diminuent, en apparence, compte tenu de l'abandon des barrages de Serre-de-la-Fare et de Chambonchard. Mais les autres crédits augmentent, notamment ceux destinés au financement des contrats de baies et de rivières. Surtout, le sixième programme des agences financières de bassins se traduira par un doublement des investissements des agences en faveur de l'assainissement, domaine dans lequel la France connaît un important retard.

Cependant, M. Robert Vizet, rapporteur spécial, a observé que le ministère de l'environnement n'avait pas prévu de financement particulier de la part de l'Etat pour réaliser ce programme et que si le ministre a annoncé le doublement du prix de l'eau, ce sont les consommateurs qui subiront le poids de cet effort supplémentaire de lutte contre les pollutions.

En la matière, il a également regretté la baisse des crédits consacrés à la lutte contre les nuisances et les risques industriels ainsi qu'à l'inspection des installations classées et a estimé que la France ne pourrait pas contrôler efficacement les rejets industriels sans y consacrer des moyens suffisants, notamment en termes de personnel.

Le rapporteur spécial a ensuite fait part de ses inquiétudes, concernant la mise en place des nouveaux organismes et la qualité de la vie.

S'agissant des nouveaux organismes chargés de la mise en oeuvre de la politique de l'environnement, il a relevé que des problèmes de personnel se posent. Il s'est notamment inquiété des conditions d'intégration des personnels de l'Institut de Recherche Chimique Appliquée (I.R.C.H.A.) au sein du nouvel Institut National de l'Environnement Industriel et des Risques et des perspectives d'avenir du centre de recherche de Vert-le-Petit.

En ce qui concerne la qualité de la vie, M. Robert Vizet, rapporteur spécial, a expliqué que le fonds interministériel pour la qualité de la vie voyait ses moyens diminuer sensiblement, comme en 1991. Il a noté que, selon le ministère, cette baisse correspondait à une "budgétisation partielle" d'actions en faveur de la protection de la nature, d'actions de nature internationale, ou des plans municipaux d'environnement. Après avoir rappelé qu'il avait lui-même souhaité cette clarification lors du contrôle budgétaire qu'il avait effectué au printemps de 1990, il a regretté que la baisse des crédits de la qualité de la vie aille au-delà de cette clarification, notamment en ce qui concerne les moyens affectés à la lutte contre le bruit.

D'une manière générale, le rapporteur spécial a estimé que le ministère de l'environnement faisait preuve d'une réelle bonne volonté et avait su dégager des objectifs ambitieux, mais que les moyens manquaient encore, même si de nouveaux organismes ont été mis en place et quelques dotations budgétaires ont été renforcées. Il a craint que l'Etat confie aux consommateurs et aux collectivités locales le soin d'assurer le financement des actions décidées par le Gouvernement en matière d'environnement. A titre d'exemple, il a cité l'exonération temporaire et facultative de taxe professionnelle, instituée au sein du projet de loi de finances en faveur des investissements de désulfuration et de conversion du fioul lourd, car le poids de cette exonération sera supporté par les collectivités locales.

Concluant son propos, M. Robert Vizet, rapporteur spécial, a souligné que des orientations ont été tracées, à travers le plan national pour l'environnement et que si le budget de l'environnement pour 1992 contenait des avancées, il ne traduisait pas la mise en œuvre de ce plan. Il a rappelé que l'Etat devrait mettre à niveau les crédits s'il voulait véritablement atteindre les objectifs qu'il s'est fixé.

A l'issue de cette présentation, M. Bernard Hugo, rapporteur pour avis de la commission des affaires économiques, a fait part de son inquiétude concernant les charges imposées aux collectivités locales au nom du partenariat dans le domaine de l'environnement.

M. Roland du Luart a également partagé les orientations du rapporteur spécial, notamment en ce qui concerne la baisse des crédits de lutte contre les pollutions et l'abandon des barrages de Serre-de-la-Fare et de Chambonchard qui témoigne de l'ambiguïté de la politique de l'eau.

M. Christian Poncelet, président, s'est inquiété du nombre important de décrets d'application prévu par le projet de loi sur la répartition, la police et la protection des eaux.

M. Geoffroy de Montalembert a estimé que l'aménagement du territoire et l'environnement relevaient d'une même politique, que le Gouvernement n'avait pas encore définie précisément.

La commission a alors décidé de laisser à l'appréciation du Sénat le budget de l'environnement pour 1992.

AVANT-PROPOS

Mesdames, Messieurs,

Le budget de l'environnement pour 1991 marquait une étape importante dans la constitution d'un véritable département ministériel chargé de la politique de l'environnement.

Votre rapporteur avait constaté néanmoins qu'il s'agissait d'un budget intermédiaire entre les intentions louables et les actes, moins ambitieux que l'évolution nominale des crédits, en progression de moitié, pouvait laisser croire.

Le projet de budget pour 1992 s'inscrit dans la continuité. Les transferts de personnels depuis d'autres départements ministériels constituent l'essentiel de la priorité accordée par le Gouvernement à l'environnement.

Les points forts et les insuffisances du budget de l'environnement sont comparables à ceux qui s'étaient dégagés l'année dernière.

Quant à la mise en oeuvre du plan national pour l'environnement, elle reste pour l'essentiel à l'état d'ébauche, notamment en ce qui concerne les moyens financiers.

L'environnement a désormais atteint la pleine maturité ministérielle, mais non sur le plan des structures administratives, ce qui risque d'altérer encore à l'avenir l'appréciation des moyens mis à son service.

Pour 1992, le bilan paraît nuancé, les priorités ne devant pas faire oublier les points d'ombre, ni la place encore réduite des crédits de l'environnement au sein des dépenses publiques : en diminution constante depuis 1980 où elle atteignait 0,092 %, la part

des crédits de l'environnement dans le budget de l'Etat n'était plus que de 0,069 % en 1990, signe que la rigueur budgétaire s'est appliquée dans ce domaine avec une constance toute particulière.

Il importe donc de ne pas réduire l'effort en faveur de l'environnement à de simples transferts comptables.

CHAPITRE PREMIER

PRÉSENTATION GÉNÉRALE DES CRÉDITS (1)

I- L'EXÉCUTION DU BUDGET DE L'ENVIRONNEMENT POUR 1991

Parlant de l'exécution du budget de l'environnement pour 1990, votre rapporteur écrivait l'an dernier "un budget faussement prioritaire" et "des annulations qui vont à l'encontre des choix émis par le Gouvernement".

Ses observations concernant l'exécution du budget de 1991 confirment ces affirmations.

(1) Voir, in fine, les modifications apportées par l'Assemblée Nationale lors de la première lecture.

**A. LA PORTÉE DES ANNULATIONS DE CRÉDITS OPÉRÉES
PAR L'ARRÊTÉ DU 9 MARS 1991**

Montant des annulations

Services	Chapitres	Montants annulés en F		% de la dotation initiale	
		A.P.	C.P.	A.P.	C.P.
Protection de la nature et de l'environnement. Dépenses spécifiques de fonctionnement et d'entretien	34-20		3.010.000		3,4
Etudes, enquêtes, travaux statistiques	34-50		500.000		8,2
Frais de fonctionnement et entretien immobilier	34-98		1.000.000		1,6
Protection de la nature et de l'environnement - Subventions	44-10		4.200.000		2,2
Protection de la nature et de l'environnement - Etudes, acquisitions et travaux d'équipement	57-20	10.000.000	3.000.000	9,0	4,3 (1)
Etudes générales et actions de coopération internationale	57-50	2.000.000	1.000.000	9,9	6,4 (2)
Fonds d'intervention pour la qualité de la vie	65-50	9.000.000	7.000.000	9,2	6,7 (3)
Protection de la nature et de l'environnement - Subventions d'équipement	67-20	60.000.000	25.000.000	17,3	9,7 (4)
Subventions d'équipement au conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres et aux parcs	67-41	2.000.000	2.000.000	1,7	1,9 (5)
Total		83.000.000	46.710.000	12,0	3,7

- (1) 8,5 % des crédits de paiement - mesures nouvelles
- (2) 10,5 % des crédits de paiement - mesures nouvelles
- (3) 11,9 % des crédits de paiement - mesures nouvelles
- (4) 21,0 % des crédits de paiement - mesures nouvelles
- (5) 3,8 % des crédits de paiement - mesures nouvelles

L'arrêté du 9 mars 1991 a opéré une ponction de 83 millions de francs en autorisations de programme et de 46,71 millions de francs en crédits de paiement sur le budget de l'environnement.

Ces annulations représentent 12 % des autorisations de programme accordées initialement et 3,7 % des dépenses ordinaires et crédits de paiement.

Le budget de l'environnement, privilégié au sein de la loi de finances pour 1991, l'a donc été également par l'arrêté du 9 mars dernier.

Dépassant la "norme" annoncée par le ministre du budget quant à l'importance des annulations par rapport aux dotations ouvertes en loi de finances, du moins en ce qui concerne les dépenses en capital, les annulations de crédits transforment la physionomie du budget de l'environnement pour 1991.

B. UN BUDGET FAUSSEMENT PRIORITAIRE

Même si la progression des dépenses ordinaires reste non négligeable, après annulations, les dépenses en capital du budget de l'environnement diminuent par rapport à 1990.

La baisse est de 1,8 % en autorisations de programme et de 3,4 % en crédits de paiement, au lieu d'une progression de 5,9 % en loi de finances, compte tenu d'une ponction égale à 13,8 % des dotations initiales.

Particulièrement sévère, la régulation budgétaire a notamment frappé des chapitres abondés lors de l'examen du projet de loi de finances pour 1991.

La protection de la nature et de l'environnement (chapitres 57-20 et 67-20) est plus sensiblement touchée par cette régulation, ce qui conduit à aborder avec vigilance l'étude du projet de budget pour 1992, qui fait de la protection de la nature une priorité.

Le Fonds interministériel pour la qualité de la vie (F.I.Q.V.) est également concerné par ces annulations, comme en 1990. Vivier de crédits en cours d'exercice, ce fonds constitue un chapitre privilégié lors des régulations.

II- LES GRANDES MASSES DU BUDGET DE L'ENVIRONNEMENT POUR 1992

Le budget de l'Environnement pour 1992 atteint 1,4 milliard de francs en dépenses ordinaires et crédits de paiement, soit un accroissement de 13,7 % par rapport au budget voté de 1991.

Nature des crédits (en millions de francs)	Budget voté de 1991	Loi de finances initiale pour 1992	Variation 1992/1991 (en %)
Dépenses ordinaires	719,9	917,2	+ 27,4
Dépenses en capital (crédits de paiement)	550,5	526,5	- 4,4
Total	1.270,4	1.443,7	+ 13,7

Cette évolution s'explique pour une grande partie par des modifications des nomenclatures budgétaires. Sur une augmentation totale de 173,4 millions de francs des dépenses ordinaires et crédits de paiement, 141,5 millions de francs sont transférés du budget de l'agriculture et de la forêt et du budget de l'équipement, du logement, des transports et de l'espace (I - Urbanisme, logement et services communs).

Ces transferts de crédits représentent, à eux seuls, un accroissement de 11,1 % du budget de l'environnement, dont la progression, à structure constante, n'est donc plus que de 2,5 %, soit un chiffre inférieur à l'évolution globale des charges de l'Etat (+ 3,1 %) et à la hausse des prix prévue pour 1992 (+ 2,8 %).

A. LES DEPENSES ORDINAIRES

Elles s'élèvent à 917,2 millions de francs, en hausse apparente de 27,4 %.

• Au sein de ces dépenses, l'évolution des moyens des services (titre III) traduit principalement l'impact des modifications des structures budgétaires. A structure constante, leur progression est de 5,8 %, contre 32,7 % à structure courante.

• Les interventions publiques (titre IV) connaissent une augmentation de 11 %.

Au total, les dépenses ordinaires progressent, à structure constante, de 7,8 %.

B. LES DÉPENSES EN CAPITAL

Elles représentent 526,5 millions de francs en crédits de paiement, soit une diminution de 4,4 % par rapport au budget voté de 1991.

En revanche, les autorisations de programme correspondantes augmentent de 4,5 %, à 721,1 millions de francs au lieu de 690,1 millions de francs en 1991.

• Avec 86,3 millions de francs, les investissements exécutés par l'Etat (titre V) stagnent (+ 0,4 %) en crédits de paiement. Les autorisations de programme correspondantes progressent quant à elles de 5,4 % (138,4 millions de francs au lieu de 131,3 millions en 1991).

• Les subventions d'investissement accordées par l'Etat (titre VI) connaissent une baisse de 5,2 % en crédits de paiement. Ils représentent 440,2 millions de francs au lieu de 464,5 millions de francs en 1991. Les autorisations de programme, à 582,7 millions de francs (au lieu de 558,7) progressent de 4,5 %.

III - LES PRINCIPALES ACTIONS

Actions	Crédits demandés (en millions de francs)	Importance de chaque action (en %)	Variation par rapport à 1991 (en %)
I - Dépenses ordinaires et crédits de paiement:			
Moyens de l'administration (1)	449,6	31,1	+ 58,7
Prévention des pollutions	408,5	28,3	- 1,8
Protection de la nature	323,3	22,4	+ 11,1
Qualité de la vie	126,6	8,8	- 17,2
Recherche, études générales et informatique	115,7	8,0	+ 6,1
Information et actions de coopération	20,0	1,4	+ 10,7
Total I	1.443,7	100,0	+ 13,7
II - Autorisations de programme:			
Moyens de l'administration	-	-	-
Prévention des pollutions	293,2	40,7	- 3,6
Protection de la nature	220,1	30,5	+ 26,3
Qualité de la vie	105,6	14,6	- 6,4
Recherche, études générales et informatique	96,5	13,4	+ 0,4
Information et actions de coopération	5,7	0,8	+ 109,6
Total II	721,1	100,0	+ 4,5

(1) Personnels, Administration générale et Formation et modernisation des services.

A. LES MOYENS DE L'ADMINISTRATION

Les moyens de l'administration constituaient, l'année passée, trois actions nouvelles au sein du budget de l'environnement.

Dotés uniquement en dépenses ordinaires, ils atteignent, en 1992, 449,6 millions de francs, soit un accroissement de 169 millions de francs.

- 432 emplois sont transférés depuis le budget de l'équipement, du logement, des transports et de l'espace (I - Urbanisme, logement et services communs), ce qui représente une dépense de 79,4 millions de francs ;

- les 334 emplois des services régionaux d'aménagement des eaux (S.R.A.E.) sont transférés en provenance du budget de l'agriculture et de la forêt pour 61,3 millions de francs ;

- 22 emplois sont créés pour l'administration centrale et les directions régionales de l'environnement pour un coût de 4,5 millions de francs ;

- 20,5 millions de francs sont accordés au titre de l'ajustement des crédits de fonctionnement et de plusieurs mesures intéressant la situation des personnels.

B. LA PRÉVENTION DES POLLUTIONS

Les crédits de prévention des pollutions diminuent de 1,8 % en dépenses ordinaires et crédits de paiement et de 3,6 % en autorisations de programme. Cette contraction résulte d'évolutions divergentes :

- l'ouverture de crédits pour la mise en place de l'institut national de l'environnement et des risques industriels (pour 14 millions de francs) et de l'agence de l'environnement et des économies d'énergie (soit 6 millions de francs) ;

- un effort supplémentaire dans le domaine de la gestion des eaux (+ 4 millions de francs en autorisations de programme ; + 14,7 millions de francs en crédits de paiement), notamment afin d'abonder les contrats de baies et de rivières ;

- la stagnation des moyens affectés aux barrages et à la protection contre les eaux dans les DOM TOM et à l'équipement des réseaux d'annonces des crues (- 1 million de francs en autorisations de programme ; + 1,6 million de francs en crédits de paiement) ;

- la baisse des crédits de paiement consacrés à la lutte contre les pollutions, les nuisances, les risques industriels et à l'inspection des installations classées (- 23,6 millions de francs) qui ne représentent plus que 36,7 millions de francs, malgré le maintien des autorisations de programme correspondantes à 83 millions de francs ;

- la diminution de 15 % des dotations aux grands barrages et aux autres travaux de protection contre les eaux (- 16 millions de francs en autorisations de programme et - 12,9

millions de francs en crédits de paiement). Cette baisse est le résultat de la remise en cause des barrages de Serre-de- la- Fare et de Chambonchard.

C. LA PROTECTION DE LA NATURE

Comme en 1991, les crédits prévus en faveur de la protection de la nature progressent. L'accroissement atteint 11,1 % en dépenses ordinaires et crédits de paiement et 26,3 % en autorisations de programme.

L'augmentation des crédits bénéficiera plus particulièrement à :

- la protection de la nature proprement dite. Les subventions d'équipement progressent de 16,9 millions de francs en autorisations de programme et de 6,8 millions de francs en crédits de paiement ; 8 millions de francs seront consacrés aux actions communautaires pour l'environnement (protection des habitats de l'avifaune et d'autres espèces menacées...) et 4 millions de francs à l'accroissement des moyens de protection des espèces.

- le conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres, dont les subventions progressent de 30,4 % en autorisations de programme (soit + 25 millions de francs) et de 17,5 % en dépenses ordinaires et crédits de paiement (ce qui représente + 15,3 millions de francs) ;

- les parcs nationaux, qui disposeront de 4 millions de francs supplémentaires en autorisations de programme (+ 12,4 %) et de 8,7 millions de francs de plus en dépenses ordinaires et crédits de paiement (+ 7,4 %) de manière en particulier à améliorer l'accueil du public ;

- les moyens de fonctionnement des parcs naturels régionaux (+ 0,8 million de francs) et des réserves naturelles (+ 0,6 million de francs).

D. LA QUALITÉ DE LA VIE

Seule action inscrite au budget de l'environnement dont les crédits diminuaient en 1991, la qualité de la vie connaît une

nouvelle amputation de ses moyens. Cette baisse atteint 17,2 % en dépenses ordinaires et crédits de paiement et 6,4 % en autorisations de programme.

Cette diminution résulte d'évolutions divergentes :

- **accroissement des moyens consacrés à la qualité de l'environnement**, avec 10,6 millions de francs supplémentaires en autorisations de programme (+ 69,3 %) dont 6 millions de francs pour les plans municipaux d'environnement et 2,4 millions de francs en crédits de paiement (soit + 19,4 %) ;

- **majoration de 0,6 million de francs (soit + 3%) de la dotation destinée à favoriser le partenariat associatif ;**

- **contraction des dotations du fonds d'intervention pour la qualité de la vie à 79,7 millions de francs en autorisations de programme (- 22,4 %) et 75,4 millions de francs en crédits de paiement (- 38,9 %).**

E. LA RECHERCHE, LES ÉTUDES GÉNÉRALES ET L'INFORMATIQUE

Les crédits consacrés à ces deux actions augmentent de 6,1 % en dépenses ordinaires et crédits de paiement et de 0,4 % en autorisations de programme.

Cette évolution traduit essentiellement l'accroissement des moyens du fonds de la recherche scientifique et technique (pour 3,5 millions de francs en autorisations de programme et 3,4 millions de francs en crédits de paiement), divers ajustements aux besoins (+ 5,6 millions de francs, dont 2,9 millions de francs au titre de la majoration des crédits de fonctionnement de l'Institut français de l'environnement) et plusieurs transferts (+ 0,9 million de francs).

Ces mouvements font plus que compenser diverses économies (pour 2 millions de francs), la baisse des subventions d'investissement consacrées à l'Institut français de l'environnement (- 1,7 million de francs en autorisations de programme) et la diminution des crédits affectés aux études générales et aux actions de coopération internationale (- 1 million de francs).

F. L'INFORMATION ET LES ACTIONS DE COOPÉRATION

Cette action dispose de moyens en hausse de 10,7 % en dépenses ordinaires et crédits de paiement et de 109,6 % en autorisations de programme en raison du renforcement des crédits relatifs à la définition et à la conduite d'une politique internationale de l'environnement (+ 3 millions de francs en autorisations de programme et + 1,2 million de francs en crédits de paiement) ainsi que de la majoration des crédits destinés aux actions de coopération (+ 0,7 million de francs).

IV - LES DISPOSITIONS FISCALES INTÉRESSANT L'ENVIRONNEMENT DANS LE PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 1992

Le plan national pour l'environnement, publié en juin 1990, a servi de base au dispositif d'action adopté par le Gouvernement le 21 décembre 1990. Ce dernier articule la relance de la politique de l'environnement autour de trois axes :

- un renforcement du dispositif juridique (codification du droit de l'environnement, institution d'une responsabilité pénale et renforcement de l'efficacité des interventions administratives et judiciaires) ;

- une réforme des structures (création de directions régionales de l'environnement, fusion des agences spécialisées -ANRED, AQA et A.F.M.E.- en une nouvelle agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie) et création de deux instituts chargés de l'observation et de la recherche en matière de risques industriels ;

- un renouvellement des moyens financiers, fondé sur deux types de mesures fiscales ; d'une part, la création de nouvelles taxes ou redevances fondées sur l'application du principe pollueur-payeur, d'autre part, l'attribution d'aides fiscales.

Le plan propose plus d'une trentaine de mesures d'ordre fiscal, dont la création de 13 nouvelles taxes ou redevances.

Dans le rapport qu'il a remis, en mai 1991, Alexis Lloyd évalue ces mesures fiscales pour considérer que la multiplication de nouvelles mesures fiscales n'apparaît pas nécessairement comme le meilleur moyen de résoudre le besoin de financement évident de la politique de l'environnement.

Il considère également que *"si cette dernière est réellement considérée comme une priorité gouvernementale, comme c'est désormais le cas dans la plupart des pays voisins, le débat sur l'opportunité d'un redéploiement budgétaire en faveur de l'environnement ne devrait pas être évité"*.

S'agissant des allègements fiscaux envisageables en matière d'environnement, il estime la marge de manoeuvre restreinte. *"Leurs effets incitatifs sont souvent incertains, et lorsque leur impact est fort, leur coût budgétaire est élevé (hypothèse d'un crédit d'impôt sur les investissements) ; or, ce coût est non seulement impossible à prévoir à l'avance mais il est également difficile à mesurer ex post et ne peut donc être aisément réimputé sur le budget des ministères concernés. Au-delà des aménagements que l'on peut apporter aux mécanismes déjà en place (amortissement exceptionnel notamment), les perspectives les plus réalistes et les plus innovantes semblent ainsi concerner la fiscalité locale, en donnant aux collectivités locales la faculté d'intervenir en matière d'environnement grâce à des mécanismes fiscaux dont elles auraient la responsabilité."*

Par ailleurs, le rapport rendu par M. Guillaume Sainteny sur la fiscalité de l'espace naturel souligne la pénalisation fiscale que représente la taxe foncière sur les propriétés non bâties, qui favorise la perte de la valeur du patrimoine naturel des espaces considérés comme non rentables du point de vue économique.

Afin de mieux protéger certains espaces naturels sensibles ou d'empêcher leur modification ou leur disparition, le projet de loi de finances pour 1992 :

- supprime l'exonération temporaire de taxe foncière sur les propriétés non bâties des terres incultes et friches mises en culture ;

- institue une exonération temporaire et facultative de taxe professionnelle des investissements de désulfuration et de conversion du fioul lourd.

Ces dispositions constituent une première application très partielle de la dimension fiscale du plan national pour l'environnement.

Votre rapporteur constate que la charge de la mise en oeuvre de ce plan est ainsi renvoyée aux collectivités locales, puisque l'exonération de taxe professionnelle en faveur de certains investissements non polluants ne donnera pas lieu à compensation de la part de l'Etat.

En outre, il rappelle que le problème du poids de la taxe foncière sur les propriétés non bâties pour les espaces naturels reste entier, même si l'abandon de l'incitation à leur mise en culture peut aider à les sauvegarder.

Par ailleurs, l'article 34 du projet de loi de finances prévoit un amortissement exceptionnel des véhicules électriques.

L'application fiscale du plan national pour l'environnement reste donc, limitée notamment en ce qui concerne la mise en oeuvre du principe pollueur-payeur, qui ne peut certes se substituer à l'effort financier de l'Etat, mais peut l'accompagner. De même, l'extension de la dation en paiement aux donations de terrains faites au Conservatoire du littoral demeure à l'état d'étude.

CHAPITRE II

LES MOYENS DE L'ADMINISTRATION

I- LA POURSUITE DU REGROUPEMENT DES MOYENS DU MINISTÈRE

A. LES TRANSFERTS D'EMPLOIS

Les moyens de l'administration - personnels, administration générale, formation et modernisation des services - ont été dotés pour la première fois l'an dernier, à l'occasion du transfert d'emplois depuis d'autres ministères (644 depuis le budget de l'urbanisme et du logement et 537 depuis le budget de l'industrie) et de la création de 20 emplois de directeurs régionaux de l'environnement.

788 emplois supplémentaires sont affectés au budget de l'environnement en 1992, ce qui porte les effectifs du ministère à 2.110 personnes.

Ces emplois se répartissent entre 766 transferts comptables et 22 véritables créations d'emplois nouveaux.

1. Les transferts en provenance du budget de l'urbanisme et du logement

Les transferts d'emplois en provenance du budget de l'Equipeement, Logement, Transports et Espace (I - Urbanisme, Logement et Services Communs) s'élèvent à 432 emplois, dont deux par la suppression de 14 emplois et la création de 16 emplois.

Ces postes correspondent d'une part à l'intégration d'une partie des services hydrologiques centralisateurs dans les directions régionales de l'environnement et d'autre part, selon le ministère, à l'ajustement des effectifs budgétaires de l'administration centrale et des directions régionales de l'architecture et de l'environnement à la réalité des effectifs autorisés.

Le coût de ce transfert atteint :

- 60.767.406 francs pour les emplois proprement dit ;

- 17.452.684 francs pour les crédits de vacation.

2. Les transferts en provenance du budget de l'agriculture

Le décret n° 91-343 du 9 avril 1991 a placé sous l'autorité du ministre chargé de l'environnement le service d'aménagement des eaux des directions régionales de l'agriculture et de la forêt, à compter du 1er janvier 1991 et jusqu'à la mise en place des directions régionales de l'environnement.

Les 334 postes budgétaires correspondant sont transférés depuis le budget de l'agriculture et de la forêt.

Le transfert de crédits correspondant s'élève à :

- 51.509.130 francs pour les transferts d'emplois proprement dit ;

- 9.756.500 francs pour les crédits de fonctionnement courant correspondant à ces emplois.

B - LES AUTRES TRANSFERTS COMPTABLES

Outre ces transferts d'emplois, le budget de l'environnement pour 1992 traduit une clarification des dotations de fonctionnement concernant le ministère. Deux opérations de sens inverse sont réalisées :

- transfert au profit du budget des services du Premier ministre (I - Services généraux) de la participation de l'environnement aux frais de fonctionnement du collège de la prévention des risques technologiques, ce qui représente une "économie" de 300.000 francs ;

- transfert au budget de l'environnement, pour les locaux qu'il occupe, des crédits d'entretien des cités administratives précédemment gérés par les services financiers (et donc inscrits sur le budget de l'économie, des finances et du budget II Services financiers). Cette opération représentant un transfert de crédits de 191.306 francs, le solde net de ces deux mesures techniques est donc de - 108.694 francs.

C - LA PORTÉE DES TRANSFERTS DE PERSONNELS

Le ministère de l'Environnement ne dispose pas d'une structure autonome de gestion de son personnel. La grande majorité des effectifs de l'administration centrale et des services extérieurs est gérée par les directions du personnel des ministères de l'équipement, de l'agriculture et de l'industrie, notamment l'essentiel des agents administratifs ainsi que les agents des délégations de bassin et des services hydrologiques centralisateurs, qui, selon les informations fournies à votre rapporteur *"rejoindront les directions régionales de l'environnement au 1er janvier 1992."*

Le rattachement des services régionaux d'aménagement des eaux à l'environnement constitue donc le premier élément de la mise en place des directions régionales de l'environnement. Le décret n° 91-1139 du 4 novembre 1991 a déterminé les règles d'organisation et les missions de ces directions. Un autre décret du même jour (n° 91-1149) est relatif aux conditions de nomination et d'avancement dans l'emploi de directeur régional de l'environnement. Selon le ministère, les premiers rapprochements immobiliers auront lieu à la fin de 1991 et se développeront en 1992.

Par ailleurs, la maîtrise du ministère de l'environnement sur les directions régionales de l'industrie et de l'environnement va être renforcée, en particulier pour les auditions de désignation des directeurs et des chefs de service régional de l'environnement industriel et pour la définition des missions d'environnement exercées par ces services (risques industriels, pollution de l'air, traitement des déchets).

Il reste que ce renforcement de la capacité d'action du ministère de l'environnement ne doit pas masquer la faiblesse de l'augmentation réelle des moyens mis à sa disposition, car des transferts comptables, aussi fondés soient-ils, ne font pas une politique.

Or, les agents mis à disposition de l'administraton centrale du ministère et non remboursés sont encore une centaine. Ils viennent des ministères de l'agriculture, de l'industrie, de l'intérieur et d'organismes tel que le bureau de recherches géologiques et minières.

Votre rapporteur ne peut qu'approuver le regroupement des moyens du ministère de l'environnement qui traduit une clarification des responsabilités devenue indispensable. Cependant, il regrette que ce processus n'ait pas été mené à terme dès cette année, contribuant par conséquent à perturber encore à l'avenir l'appréciation réelle de l'évolution des crédits de l'environnement.

En 1992, les transferts représenteront à nouveau l'essentiel des augmentations de crédits, c'est-à-dire plus de 11 % sur un total de 13,7 %, ce qui conduit à relativiser et même à faire douter de la priorité accordée à l'environnement au sein du budget de l'Etat.

Si d'autres transferts comptables doivent avoir lieu votre rapporteur estime indispensable qu'ils interviennent le plus rapidement possible.

II - LE RENFORCEMENT DES MOYENS DE L'ADMINISTRATION

Parallèlement à la création de nouveaux services extérieurs propres au ministère de l'environnement ainsi qu'à la mise en place de grands établissements (agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie, institut national de l'environnement industriel et des risques, institut français de l'environnement), l'administration centrale du ministère de l'environnement connaît une réorganisation,

afin de tenir compte de la déconcentration en cours et de l'adaptation nécessaire à la tutelle des nouveaux établissements publics et de l'ampleur du traitement des questions d'environnement au niveau international.

A. LA RÉORGANISATION DES SERVICES DU MINISTÈRE

1. Une administration centrale transformée

En 1991, les effectifs réels de l'administration centrale du ministère de l'environnement sont de 543 agents, si l'on inclut la mission d'inspection spécialisée et le contrôle financier auprès des établissements publics placés sous sa tutelle.

Ces effectifs étaient de 506 personnes en 1986 ; ils ont connu une croissance régulière depuis, à l'exception de l'année 1988 où ils étaient redescendu de 519 à 516 emplois.

L'augmentation des personnels est uniquement imputable aux agents de catégorie A, passés depuis 1986 de 248 personnes à 288 en 1991.

En 1992, 16 emplois supplémentaires seront créés afin de renforcer l'administration centrale, particulièrement la future direction de l'eau, le service des affaires internationales et la cellule de gestion des ressources humaines et des affaires générales.

2. Des services extérieurs en voie de constitution

Le gouvernement ayant écarté l'éventualité de créer des services départementaux de l'environnement, a fait le choix de l'institution de services de gestion régionaux, afin de "renforcer et de rationaliser les conditions du patrimoine naturel, de la qualité des eaux, et de l'environnement en général".

Ces nouveaux services exerceront, au niveau régional, toutes les compétences relevant du ministre de l'environnement, à l'exception de celles qui sont confiées aux directions régionales de l'industrie, de la recherche et de l'environnement, dont le ministère indique cependant que "*les missions de prévention et de contrôle du*

risque industriel sont confirmées et clairement identifiées "environnement".

Six emplois viendront, en 1992, renforcer la structure de ces services. Ces six postes budgétaires supplémentaires seront affectés en priorité aux directions régionales de l'outre-mer.

3. La portée de ce renforcement

La création d'emplois au ministère de l'environnement restera limitée en 1992 à 22 postes, pour un coût total de 4,5 millions de francs.

Ces moyens supplémentaires sont appréciables pour une administration jeune comme l'est le ministère de l'environnement. Mais menant un effort d'adaptation constant aux responsabilités croissantes qui lui incombent du fait de l'extension des enjeux d'environnement, aux niveaux national et international, le ministère de l'environnement reste confronté à une insuffisance de ses moyens en personnel, tant en ce qui concerne les services extérieurs que l'administration centrale.

Votre rapporteur souhaite donc que, le plus rapidement possible, le ministère de l'environnement puisse véritablement accéder à l'âge adulte.

Deux approches méritent d'être encore approfondies :

- le renforcement de l'administration centrale du ministère ;

- la coordination des interventions des différents services départementaux chargés, au moins partiellement, de la politique de l'environnement, à la lumière de l'expérience lancée par circulaire du 15 juillet 1991 en ce qui concerne les directions départementales de l'équipement et les directions départementales de l'agriculture et de la forêt.

B- L'AMÉLIORATION DE LA SITUATION DES PERSONNELS

1. Les mesures statutaires

L'application du protocole sur la rénovation de la grille de la fonction publique entraîne l'ouverture d'un crédit de 755.003 francs. En particulier, le corps des adjoints administratifs fait l'objet d'un repyramidage, ce qui conduit à la transformation de 27 emplois.

A ce crédit, s'ajoutent diverses revalorisations de rémunérations et d'indemnités (qui représentent 4.104.511 francs) ainsi que l'ajustement aux besoins de divers crédits de fonctionnement et de matériel, pour 15.741.611 francs, essentiellement au titre des frais de déplacement et de l'installation des directions régionales de l'industrie, de la recherche et de l'environnement.

Par ailleurs, la modification des compétences gouvernementales, liées à la transformation du département de l'environnement en ministère de plein exercice, est à l'origine d'un ajustement à hauteur de 74.000 francs des moyens affectés au cabinet du ministère.

2. Le développement des actions de formation et de modernisation des services

Au titre de la formation et de la modernisation des services, les crédits du chapitre 34-98 article 70, sont majorés de 600.000 francs, à 2,4 millions de francs, ce qui représente une augmentation d'un tiers.

Votre rapporteur, tout en se félicitant de la création d'une administration de l'environnement, avait relevé l'an dernier que les moyens de l'administration, hors dépenses informatiques,

représentaient d'ores et déjà près du quart des dotations du ministère, ce qui semblait témoigner d'une vision quelque peu excessivement administrative de l'Etat en matière d'environnement.

Cette orientation s'accroît en 1992, dans la mesure où les moyens de l'administration s'élèvent désormais à près du tiers des crédits du budget de l'environnement.

Votre rapporteur considère qu'il s'agit là d'une limite, car l'environnement constitue par définition une politique interministérielle, que l'administration de l'environnement n'a pas vocation à assurer intégralement.

En la matière, il importe que le ministère soit assuré de la volonté de faire faire plutôt que de faire lui-même. Si la clarification des moyens administratifs mis à sa disposition doit être menée à terme, cette clarification comptable ne saurait faire oublier les limites de l'effort financier d'intervention consenti en faveur du ministère.

Les transferts comptables ne peuvent tenir lieu de politiques de l'environnement.

Si pour la première fois depuis sa création, le budget de l'environnement dépasse 0,1 % du total des dépenses de l'Etat en 1992, hors dépenses administratives, le chiffre réel des moyens, soit 0,075 %, reste très en deçà de la part des dépenses budgétaires qui était la sienne lors de la création d'un département ministériel chargé de l'environnement (0,092 %).

CHAPITRE III

LA PRÉVENTION DES POLLUTIONS : DES ÉVOLUTIONS CONTRASTÉES

La prévention des pollutions ne représente plus l'action la plus importante en dépenses ordinaires et crédits de paiement, avec 28,3 % contre 33,5 % en 1991 et voit sa part se réduire sensiblement en autorisations de programme (de 45,4 % à 40,7 % du total).

Surtout, la prévention des pollutions n'apparaît pas, de manière globale, comme l'action prioritaire du budget. Toutefois, les dotations affectées à cette action connaissent des évolutions opposées suivant les domaines.

Crédits consacrés à la prévention des pollutions : dépenses ordinaires

(en francs)

Intitulés (chapitres et articles)	Budget voté 1991	Projet de budget 1992	Variations	
			en volume	en %
Titre III	66.701.662	66.801.821	100.159	0,15
34-20 - Protection de la nature et de l'environnement - Dépenses spécifiques de fonctionnement et d'entretien	62.056.727	62.056.727	.	.
20 - Prévention des risques technologiques et naturels majeurs - Plans d'exposition aux risques	18.950.000	18.950.000	.	.
30 - Police et gestion des eaux	18.510.381	18.510.381	.	.
40 - Annonce des crues et hydrométrie	9.918.000	9.918.000	.	.
50 - Pollutions, nuisances, risques industriels, inspection des installations classées	9.678.346	9.678.346	.	.
90 - Programmes de diffusion des connaissances sur les risques	5.000.000	5.000.000	.	.
34-97 - Remboursement à divers établissements publics de dépenses effectuées dans le domaine de la protection de la nature et de l'environnement	4.644.935	4.745.094	100.159	2,16
10 - Office de la recherche scientifique et technique outre-mer	368.230	381.386	13.156	3,57
20 - Bureau de recherches géologiques et minières	416.760	431.763	15.003	3,60
31 - Institut français de recherche pour l'exploitation de la mer	1.859.945	3.911.945	72.000	1,87
90 - Agences financières de bassin
Titre IV	118.545.332	138.607.754	20.062.422	16,92
44-10 - Protection de la nature et de l'environnement - Subventions	118.545.332	138.607.754	20.062.422	16,92
34 - Pôle de recherche et d'expertise technique appliqué aux problèmes d'écologie et de prévention des risques	75.500.000	89.540.000	14.040.000	18,60
70 - Agence nationale pour la récupération et l'élimination des déchets (1)	35.905.578	41.928.000	6.022.422	16,77
80 - Agence pour la qualité de l'air
90 - Prévention des pollutions et gestion des milieux naturels - Autres subventions	7.139.754	7.139.754	.	.
TOTAL	185.246.994	205.469.575	20.162.581	+ 10,88

(1) Crédits regroupés sur l'article 70 Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie, anciennement inscrits sur les articles 70 et 80 (ancien en 1992).

Crédits consacrés à la prévention des pollutions : dépenses en capital

(en francs)

Intitulés (chapitres et articles)	Budget voté 1991		Projet de budget 1992		Variations (en volume)		Variations (en %)	
	A.P.	C.P.	A.P.	C.P.	A.P.	C.P.	A.P.	C.P.
Titre V	8.735.000	52.166.000	81.735.000	50.000.000	1.000.000	-2.166.000	1,24	-4,15
57-20 - Protection de la nature et de l'environnement - Etudes, acquisitions et travaux d'équipement	80.735.000	52.166.000	81.735.000	50.000.000	1.000.000	-2.166.000	1,24	-4,15
30 - Gestion des eaux	44.848.000	28.300.000	44.848.000	30.000.000	-	1.700.000	-	6,01
40 - Equipement des réseaux d'annonce des crues et hydrométrie	15.650.00	9.695.000	16.650.000	8.800.000	1.000.000	-895.000	6,39	-9,23
50 - Pollutions, nuisances, risques industriels, inspection des installations classées	20.237.000	14.171.000	20.237.000	11.200.000	-	-2.971.000	-	-20,97
Titre VI	223.450.000	178.719.000	211.450.000	153.060.000	-12.000.000	-25.659.000	-5,37	-14,36
67-20 - Protection de la nature et de l'environnement - Subventions d'équipement	223.450.000	178.719.000	211.450.000	153.060.000	-12.000.000	-25.659.000	-5,37	-14,36
20 - Grands barrages et autres travaux de protection contre les eaux	108.500.000	86.533.000	92.500.000	73.600.000	-16.000.000	-12.933.000	-14,75	-14,95
30 - Gestion des eaux	25.674.000	19.736.000	29.674.000	27.500.000	4.000.000	7.764.000	15,58	39,34
40 - Barrages et protection contre les eaux dans les départements et territoires d'outre-mer	24.000.000	18.000.000	24.000.000	20.500.000	-	2.500.000	-	13,89
50 - Pollutions, nuisances, risques industriels, inspection des installations classées	62.776.000	46.100.000	62.776.000	25.500.000	-	-20.660.000	-	-44,69
94 - Barrages et protection contre les eaux (opérations financées sur A.P. affectées ou déléguées antérieures au 1er janvier 1985)	-	6.400.000	-	4.600.000	-	-1.800.000	-	-28,13
97 - Prévention des risques technologiques et naturels majeurs	2.500.000	1.950.000	2.500.000	1.360.000	-	-590.000	-	-30,26
Total	304.185.000	230.885.000	293.185.000	203.060.000	-11.000.000	-27.825.000	-3,63	-12,05
Total dépenses ordinaires + crédits de paiement	////////////////	418.531.994	////////////////	408.469.575	////////////////	7.062.419	////////////////	-1,84

La lecture de ces tableaux fait apparaître :

- la mise en place des nouveaux établissements publics chargés de lutter contre la pollution et de prévenir les risques industriels ;

- la remise en cause des barrages de Serre-de-la-Fare et de Chambonchard ;

- une nouvelle régression des moyens consacrés à la politique de prévention des risques majeurs.

I- LA POURSUITE DE LA MISE EN OEUVRE D'UNE NOUVELLE POLITIQUE DE L'EAU

La relance de la politique de l'eau fait partie des priorités gouvernementales, selon des modalités définies dans le cadre du Plan National pour l'Environnement.

Une vaste concertation lancée sous le sigle des "Assises de l'Eau", d'abord décentralisée au niveau des bassins hydrographiques, puis synthétisée au niveau national en mars 1991, a associé tous les usagers de l'eau pour la définition d'orientations stratégiques à l'horizon de l'an 2000.

Les objectifs esquissés se sont appuyés pour partie sur les engagements internationaux de la France : directive "substances dangereuses" de 1976 et ses directives-filles, directive sur l'eau potable de 1981, directive eaux usées et directives nitrates de 1991, plan d'action Rhin, conférence Mer du Nord, plan d'action Méditerranée.

Les assises de l'eau ont confirmé la volonté convergente des acteurs de la politique de l'eau de renforcer les interventions en faveur de la qualité, qui apparaît à tous comme une exigence du point de vue à la fois de l'hygiène publique et de l'écologie, comme de la mobilisation de la ressource dans des conditions équitables et respectueuses de l'environnement.

La nouvelle politique de l'eau comprend trois volets :

- une réorganisation du cadre institutionnel : la modernisation de l'administration nationale et locale de l'environnement concernera largement le domaine de l'eau. Les directions régionales de l'environnement, en cours de mise en place, comporteront un service régional de l'eau. Elles seront, avec les agences de bassin, le principal instrument de la politique de l'Etat dans les régions et à l'échelle des bassins ;

- une nouvelle loi sur la répartition, la police et la protection des eaux, que le Sénat a examiné les 16 et 17 octobre. Ce projet de loi organise une rénovation des moyens juridiques d'intervention de la part de l'Etat et des collectivités territoriales, en particulier en matière d'assainissement, il institue des mécanismes

de planification et de concertation, notamment le schéma d'aménagement et de gestion des eaux, afin de *"favoriser une gestion partenariale répondant mieux aux exigences de sauvegarde des écosystèmes et aux intérêts économiques"*;

- le renforcement des moyens financiers consacrés à la politique de l'eau, grâce en particulier à l'accroissement des interventions des agences financières de bassin, au travers de leur sixième programme.

A. LES SIXIEMES PROGRAMMES D'INTERVENTION DES AGENCES DE BASSIN

1. Les priorités élargies

Sur la base d'orientations fixées au niveau national, et au terme des Assises de l'eau, les agences de bassin ont préparé leurs sixièmes programmes d'intervention en dégagant les priorités suivantes :

• **Relever le niveau de la collecte et du traitement des eaux usées domestiques, ce qui implique :**

-l'intensification de l'effort d'investissement et de renouvellement des réseaux d'égouts et des stations d'épuration,

-le traitement de l'azote total et du phosphore dans les secteurs sensibles,

-l'engagement d'opérations de collecte et de traitement des eaux pluviales polluées,

-la promotion de l'assainissement autonome dans les zones d'habitat dispersé.

Cette première priorité prend un relief particulier, compte-tenu des obligations imposées par la directive européenne sur la collecte et le traitement des eaux usées.

- **Protéger la santé dans l'alimentation en eau potable**

Le Ministère estime à cet égard que *"beaucoup de Français ont aujourd'hui des inquiétudes sur la qualité de l'eau, et sont confrontés à des problèmes d'alimentation et de qualité des eaux distribuées.*

D'ici la fin du sixième programme, les consommateurs devront disposer en permanence d'une eau conforme aux normes de potabilité ; la sécurité de l'alimentation en eau potable des villes sera également accrue."

- **Intensifier la réduction des rejets industriels (azote total et phosphore ; rejets toxiques et amélioration de la sécurité des installations, afin de prévenir les risques de pollutions accidentelles).**

- **Engager la lutte contre les pollutions d'origine agricole**

Pour le ministre de l'environnement, "la pollution d'origine agricole contribue à la dégradation de la qualité des eaux superficielles et souterraines. Sa réduction est une priorité nouvelle qui inclut les actions précédemment entreprises par le Comité d'orientation pour la réduction de la pollution des eaux par les nitrates d'origine agricole en les dépassant dans une action globale (conseil agricole, bâtiments d'élevage, valorisation des déjections, pratiques culturales plus respectueuses de l'environnement, protection renforcée des captages d'eau potable et des zones sensibles...)

Il apparaît essentiel que l'agriculture participe progressivement à une gestion globale et cohérente de l'eau, en rejoignant le dispositif mis en oeuvre par la loi de 1964 créant les agences de bassin."

Ce dispositif permettra ainsi à l'agriculture de bénéficier d'aides financières et de la solidarité des autres usagers de l'eau.

Une commission agricole sera créée au sein de toutes les agences de bassin, pour proposer des programmes d'actions adaptés aux conditions locales et les harmoniser avec les actions déjà engagées par les organismes agricoles (FERTIMIEUX, notamment).

Sur la base des principes fixés dans un accord-cadre élaboré par les ministères de l'environnement et de l'agriculture et ayant fait l'objet d'une large concertation avec les organisations

professionnelles agricoles, les comités de bassin se prononceront sur les modalités précises d'application du dispositif à mettre en oeuvre.

Ce dispositif fixera :

- les programmes d'intervention et les aides correspondants. En particulier, les sujétions imposées pour la protection des captages d'eau potable seront compensées grâce à une augmentation spécifique de la "redevance prélèvement" perçue sur l'eau potable par l'agence ;

- les conditions (seuils, délais de mise en oeuvre) de l'introduction de l'azote nitrique dans l'assiette des redevances) ;

- les modalités d'assujettissement à la redevance de pollution, avec une priorité pour les pollutions occasionnées par les élevages.

• Améliorer la gestion de la ressource

Des programmes régionaux de développement des ressources en eau, tel que le programme décennal du bassin Adour-Garonne, déjà approuvé, seront poursuivis ; une attention particulière sera apportée à la prévention et au suivi des conséquences écologiques de ces programmes.

• Entretenir et réhabiliter les milieux aquatiques

Les agences développeront significativement leurs interventions dans le domaine de l'entretien et de la restauration écologique des cours d'eau et des zones humides.

• Participer aux outils de connaissance et à l'intensification de l'effort de recherche

Les agences financeront l'extension des outils de connaissance des milieux aquatiques, des réseaux de surveillance de la qualité des eaux, en partenariat avec les services de l'Etat et de l'Office international de l'eau. Elles seront associées à la définition des axes de la recherche dans le domaine de l'eau.

2. Des moyens financiers extrabudgétaires

A l'issue des débats d'orientation, les organismes de bassin ont proposé de mettre en oeuvre des sixièmes programmes d'intervention, d'un montant total de 35 milliards de francs d'aides et

de redevances, pour aider un programme d'investissements de 81 milliards de francs. Ces orientations ont été approuvées par le gouvernement.

Votre rapporteur ne peut qu'approuver ce doublement du rythme d'intervention des agences. Cependant, il s'interroge sur les modalités de son financement.

Compte tenu d'un besoin en autorisations de programme évalué à 47,6 milliards de francs, le produit global des redevances devrait s'élever à 34,7 milliards de francs contre 17,9 milliards de francs durant le cinquième programme.

La mise en oeuvre des objectifs du plan national pour l'environnement en matière de politique de l'eau se traduira donc par un effort de solidarité mis à la charge des usagers des différents bassins, c'est-à-dire par les consommateurs, l'Etat n'apportant pour sa part aucun financement supplémentaire pour la réalisation de ce programme.

B. LES MOYENS BUDGÉTAIRES CONSACRÉS A LA POLITIQUE DE L'EAU

Etablis, en dépenses ordinaires, à 38,5 millions de francs, les moyens financiers qui doivent être consacrés par le ministère de l'environnement à la politique de l'eau en 1992, diminuent fortement en autorisations de programme à 238,7 millions de francs (soit - 11 millions de francs).

Votre rapporteur constate, par conséquent, que si l'eau avait fait l'objet d'une priorité marquée en 1991, aucun effort financier supplémentaire n'est consenti en 1992.

1. La remise en cause de l'aménagement de la Loire

La diminution des autorisations de programme consacrées à la politique de l'eau est imputable à la diminution de la dotation pour les grands barrages, consécutive à la modification du programme d'aménagement de la Loire.

En ce qui concerne les grands barrages et les travaux de protection contre les crues, les années 1990 et 1991 ont vu la poursuite de la politique d'aménagement coordonné des cours d'eau et de la protection contre les inondations.

• En France métropolitaine, plus de la moitié des crédits du ministère de l'environnement destinés à la protection des lieux habités contre les crues étaient réservés en 1991 à l'aménagement de la Loire et de ses affluents.

La plupart des interventions du ministère de l'environnement dans ce domaine sont incluses dans les contrats de plan conclus entre l'Etat et les régions.

Les principales opérations prévues à ce titre en 1991 concernent les régions Ile-de-France, Languedoc-Roussillon (Aude) et Lorraine (Meuse).

Cependant, il est indispensable de réaliser un certain nombre d'opérations urgentes hors contrats de plan Etat-Région. A ce titre l'Etat devrait notamment subventionner en 1991 des opérations de confortement des digues du Rhône.

Le montant de la dotation inscrite en loi de finances initiale était de 108,5 millions de francs en autorisations de programme pour 1991 mais elle a été réduite de 60 millions de francs le 9 mars 1991, en raison des modifications apportées au programme d'aménagement du bassin de la Loire. Le Gouvernement a redéfini le 7 février 1990 les orientations concernant le programme. Ces orientations s'inspirent des principes suivants :

- l'aménagement hydraulique de la Loire et de ses affluents doit permettre au fleuve de conserver un caractère aussi naturel que possible, en ne limitant que les crues ou étiages exceptionnels ; à cet effet, la conception des ouvrages à réaliser et de leur gestion doit être revue ;

- un programme de protection et de mise en valeur des milieux naturels sera réalisé parallèlement aux travaux hydrauliques ;

- les zones inondables devront être préservées ;

- un observatoire de la Loire sera mis en place.

A l'issue d'une réunion interministérielle tenue le 31 juillet 1991, le gouvernement a confirmé ces grandes orientations, en précisant les points ci-après :

Les principes de l'aménagement de la Loire

1. Dans le cadre de l'aménagement hydraulique, la priorité sera donnée à la restauration et à l'entretien du fleuve auxquels l'EPALA sera invité à participer. Le principe d'un dispositif complémentaire de remplissage du barrage de Naussac est confirmé et l'avant-projet du barrage du Veudre doit être mis au point en fonction des résultats attendus de l'entretien du fleuve.

En Haute-Loire, l'abandon du projet de barrage à Serre-de-la-Fare est confirmé et le gouvernement propose à l'EPALA de s'associer à la mise en oeuvre du dispositif d'amélioration de la sécurité des populations.

En ce qui concerne le Cher, le projet surdimensionné du barrage de Chambonchard n'est pas retenu et l'Etat propose à l'EPALA un projet de reconstruction du barrage hydroélectrique de Rochebut à l'amont de Montluçon, reconstruction qui permettra de répondre à l'ensemble des besoins en eau dans la vallée du Cher.

2. Un programme de protection des milieux naturels du val de Loire, d'un montant de 100 millions de francs, sera réalisé avec tous les partenaires concernés dans un délai de cinq ans.

3. L'observatoire de la Loire sera installé à Orléans et il constituera le correspondant dans le bassin de la Loire de l'I.F.E.N. (Institut français de l'environnement);

4. L'Etat demande aux collectivités locales de s'engager résolument dans une politique de protection des zones inondables.

L'Etat proposera donc à l'EPALA de conclure une charte reposant sur ces orientations et visant à un aménagement intégré de la Loire conciliant :

- la protection des populations contre les fortes crues ;
- la garantie d'un approvisionnement en eau ;
- la préservation et la mise en valeur du milieu naturel.

Compte tenu de ces modifications et de la réalisation en 1992 des premiers travaux de protection de la ville de Nîmes, conformément à l'engagement de l'Etat, ce sont 92,5 millions de francs en autorisations de programme qui ont été inscrits au projet de loi de finances pour 1992.

Votre rapporteur constate que la remise en cause de la construction des barrages de Serre-de-la-Fare et de Chambonchard

intervient dans le contexte d'une sécheresse qui persiste depuis plusieurs années et qui rend difficile le fonctionnement des centrales nucléaires installées le long du fleuve et de ses affluents à certaines périodes de l'année.

Il ne peut donc que traduire l'émotion et l'inquiétude exprimées par votre commission à ce sujet.

• Dans les départements et territoires d'outre-mer, les travaux de protection contre les crues ont une importance économique et sociale toute particulière. Les cyclones et dépressions tropicales, notamment, occasionnent des dommages considérables et mettent en péril les personnes et des pans entiers de l'activité économique.

C'est pourquoi l'Etat maintient un effort particulier en apportant des subventions aux collectivités locales à travers les contrats de plan successifs. En 1990 et 1991, cet effort s'est élevé respectivement à 26,6 et 24 millions de francs auxquels il convient d'ajouter les crédits consacrés au curage des cours d'eau, (titre V, soit 7 millions de francs en 1990 et 6 millions de francs en 1991).

Le montant total des engagements contractés au titre du dixième plan par le ministère de l'environnement au titre de la protection contre les eaux s'élève à 120 millions de francs. La dotation de la ligne budgétaire en 1992 -24 millions de francs- sera comme en 1991 entièrement consacrée à ces engagements.

2. Les autres crédits consacrés à la politique de l'eau

• En 1992, les crédits affectés à la police et à la gestion des eaux proprement dites sont reconduits. En revanche, les contrats de rivières et les contrats de baies font l'objet d'un effort, à hauteur de 2 millions de francs pour les uns et pour les autres.

En ce qui concerne les contrats de baie, deux contrats ont été signés jusqu'à présent, le contrat de baie de Somme en 1986 et le contrat étang de Thau en 1990.

Plusieurs projets, plus au moins avancés, sont en cours de discussion dans le ressort de l'agence de bassin Loire-Bretagne-golfe du Morbihan, baie de Bourgneuf, baie de Morlaix - ainsi que l'estuaire de la Conche pour l'agence Artois-Picardie.

En outre, un contrat de massif est en projet dans le Vercors, concernant l'assainissement de dix communes alpestres.

● Programmes de remise en état d'un cours d'eau dans un délai donné, généralement fixé à cinq ans, les contrats de rivières sont actuellement au nombre de 30, dont 4 signés en 1991 (Aude, Scorff, Aveyron, Tarn). Jusqu'en 1985, les aides concernaient, outre la restauration de berges et du lit, la mise en valeur du milieu aquatique et des paysages, l'assainissement et l'épuration. Ces aspects sont désormais repris dans le cadre des contrats d'agglomération.

En 1992, 8 contrats supplémentaires devraient être signés et 13 sont à l'étude. Ces 21 contrats concernent les opérations suivantes :

Contrats de rivières prévus

Contrats dont la signature est prévue en 1992	Montant tot. ' des investissements (en millions de F)	Participation du ministère de l'environnement (en millions de F)
Rhin et Trambouze	35,7	1,5
Viosne	158,7	1,5
Meuse	325,5	3,0
Orb et Jaur	112,0	2,5
Salat	97,3	2,0
Oise	80,0	2,0
Lawe	180,5	1,5
Somme	80,0	3,0
TOTAL	1.069,7	17,0

Contrats de rivières à l'étude

Rivières	Départements
Aa et Jard	Nord
Arve	Haute-Savoie
Brevenne et Turdine	Rhône
Coise	Rhône et Loire
Cure	Yonne
Guien	Isère
Helpe	Nord
Huisne	Sarthe
Moder	Bas-Rhin
Orge	Essonne
Salaison	Hérault
Sambre et Yser	Nord
Tech	Pyrénées orientales

Les crédits affectés aux contrats de rivière, imputés sur le chapitre 67-20 article 30, augmenteront de 2 millions de francs en 1992, à 17,906 millions de francs.

● Les crédits alloués à la modernisation des services d'annonce des crues depuis 1984 ont permis d'équiper en réseaux automatiques de collecte de données lmes grands bassins hydrographiques (Seine, Loire, Garonne) et d'engager l'équipement de plusieurs bassins moins importants (Ardèche, Saône, Adour,...) ainsi que la modernisation de réseaux plus anciens (Gard, Pyrénées Orientales).

A la fin de 1990, 30 centres d'annonce des crues étaient dotés de systèmes modernisés auxquels étaient raccordés 650 stations de mesures automatiques. Il restait à équiper une vingtaine de centres et à automatiser environ 200 stations, sur les bassins de moyenne ou petite dimension. Parallèlement, la modernisation des systèmes les plus anciens doit être engagée, compte tenu de l'obsolescence des premiers matériels liée à la rapidité des transformations technologiques dans le domaine des automates et des micro-ordinateurs. La majorité de ces réseaux sont désormais équipés du même système de collecte et de gestion des données (station de mesure, télétransmission, poste central) développé au niveau national.

Les enseignements de la catastrophe de Nîmes ont conduit à engager l'équipement de certains services avec les moyens nécessaires à l'utilisation des radars météorologiques de Météo France (quatre centres ont été ainsi équipés à la fin de l'année 1991) et à envisager à partir de 1992 l'installation d'équipements complémentaires au réseau Météo-France, en commençant par Nîmes.

Des études et des équipements liés à l'utilisation des données des radars météorologiques ont été mis en place afin de disposer de données plus précises et plus adaptées. Cet effort s'accompagne de la réalisation de modèles informatiques de prévision de débits nécessaires à une extension ultérieure de l'utilisation des radars.

Les sécheresses des années 1989, 1990 et 1991 ont confirmé l'intérêt d'une automatisation parallèle des réseaux non liée à l'annonce des crues pour le suivi de la ressource en eau qui va être engagée à partir de 1991 dans le cadre d'un programme pluriannuel qui se développera sur six à sept ans.

En 1992, les crédits consacrés à la modernisation et à l'automatisation des réseaux d'annonces de crues et des réseaux d'hydrométrie générale augmenteront de 6 % en autorisations de programme, à 16,65 millions de francs, ce qui représente un accroissement d'un million de francs.

II - LES AUTRES ASPECTS DE LA LUTTE CONTRE LES POLLUTIONS

En 1991, la qualité de l'air et la récupération des déchets avaient fait l'objet d'une majoration de leurs crédits.

Cette année, à l'inverse, l'impression dominante est celle d'une stagnation, voire d'une régression.

A. LA MISE EN PLACE DES NOUVEAUX ÉTABLISSEMENTS PUBLICS

La mise en place de l'agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie d'une part, la création de l'institut national de l'environnement et des risques industriels d'autre part, donnent lieu aux principales évolutions budgétaires constatées au sein de la lutte contre les pollutions.

Ces mises en place entraînent l'ouverture d'une subvention de fonctionnement égale à 14,04 millions de francs pour l'INERIS et de 6,02 millions de francs pour l'ADEN.

1. La mise en place de l'ADEN

L'ADEN a été créée par la loi n° 90-1130 du 19 décembre 1990. Il s'agit d'un établissement public de l'Etat à caractère industriel et commercial, qui exerce des actions, notamment d'orientation et d'animation de la recherche, de prestation de services, d'information et d'incitation dans chacun des domaines suivants :

- la prévention et la lutte contre la pollution de l'air ;

- la limitation de la production de déchets, leur élimination, leur récupération et leur valorisation et la prévention de la pollution des sols ;

- la réalisation d'économies d'énergie et de matières premières et le développement des énergies renouvelables, notamment d'origine végétale ;

- le développement des technologies propres et économes ;

- la lutte contre les nuisances sonores.

Cette nouvelle agence regroupe les anciennes agence française pour la maîtrise de l'énergie, agence nationale pour la récupération et l'élimination des déchets et agence pour la qualité de l'air.

Compte tenu de la taille très différente de chacun de ces trois organismes, votre rapporteur s'interroge sur la capacité de l'ADEN à mobiliser des ressources suffisantes afin d'exercer les compétences qui sont désormais les siennes dans les domaines des trois agences regroupées en son sein.

En particulier, votre rapporteur souhaite que l'ADEN conserve de chacune d'elles la souplesse d'action nécessaire.

Par ailleurs, il regrette que la régulation budgétaire et la fusion des trois agences au sein de l'ADEN aient conduit le ministère du budget à geler les créations de postes budgétaires prévues à l'AQA, alors que ces créations étaient indispensables pour accroître la capacité d'expertise de cette agence et gérer la nouvelle taxe parafiscale sur la pollution atmosphérique, qui concerne environ deux fois plus d'assujettis et un nombre accru de polluants.

Enfin, force est de constater que les décisions prises récemment quant à l'implantation de cette nouvelle agence ne témoignent pas d'un projet clair en ce domaine, mais bien des hésitations persistantes du gouvernement dans cette affaire. Trois agences séparées exerçaient leurs compétences propres pour le bien de tous. Une "supergence" pouvait flatter l'orgueil d'un gouvernement soucieux de montrer qu'il agissait dans le domaine de l'environnement. Mais les faits illustrent le caractère irréaliste de cette opération.

2. La mise en place de l'I.N.E.R.I.S.

La mise en place de l'I.N.E.R.I.S. appelle la même vigilance que celle de l'A.D.E.N.. Le décret portant création de l'I.N.E.R.I.S. a été publié au journal officiel du 9 décembre 1990 (décret n° 90-1089 du 7 décembre 1990). Cet institut a pour mission de réaliser ou de faire réaliser des études et des recherches permettant de prévoir les risques que les activités économiques font peser sur la santé, la sécurité des personnes et des biens, ainsi que sur l'environnement et de fournir toute prestation destinée à faciliter l'adaptation des entreprises à cet objectif.

Par accord entre Charbonnages de France et l'I.N.E.R.I.S., la structure du centre d'étude et de recherche des charbonnages de France est restée opérationnelle sans modification jusqu'au 31 décembre 1991. D'autre part, la décision d'intégrer l'institut de recherche chimique appliquée à l'I.N.E.R.I.S. a été prise au cours d'une réunion interministérielle tenue le 23 octobre 1990, le transfert des équipes prenant effet au 1er mars 1991.

L'I.N.E.R.I.S. est donc entré en fonctionnement le 1er janvier 1991, les membres du conseil d'administration étant nommés par deux décrets en date du 12 mars 1991 et du 15 mars 1991.

Désormais opérationnel, l'I.N.E.R.I.S. a bénéficié en 1991 de subventions de fonctionnement en provenance du ministère de l'environnement pour 75,5 millions de francs, et du ministère de l'industrie pour 19,5 millions de francs.

En outre, il bénéficie des ressources suivantes :

- un contrat pluri-annuel de prestations de services pour Charbonnages de France, qui s'est élevé à 25 millions de francs en 1991,
- les prestations commerciales, maintenues en francs constants 90,
- les aides de la C.E.E. et les prestations pour agences nationales,
- l'accueil d'entreprises sur le site de Verneuil-en-Halatte,

- les prestations pour les équipes "utilisation du charbon" de Mazingarbe.

Le résultat courant, soit 11,7 millions de francs, correspond au montant de la subvention exceptionnelle versée en début d'année pour assurer la trésorerie initiale de l'I.N.E.R.I.S.

Votre rapporteur constate que l'adaptation des équipes aux missions du nouvel Institut implique le développement de compétences dans des domaines clés -toxicologie, écotoxicologie, traitement des déchets, pollution des eaux, écobilans-, qui pourra être difficilement effectué grâce aux départs naturels et aux embauches prévues.

En outre, la création de l'Institut semble avoir soulevé un grand intérêt auprès des acteurs impliqués dans le domaine de l'environnement : industriels, élus, associations. Cela se traduit par des demandes d'intervention dont beaucoup relèvent d'un rôle de service public et donc ne peuvent être faites à titre onéreux.

Comme, par ailleurs, les services du Ministère de l'Environnement et ceux des autres ministères présents au conseil d'administration (intérieur, transports, santé, travail) ont des besoins importants auxquels ils souhaitent voir l'I.N.E.R.I.S. répondre, il paraît donc d'ores et déjà indispensable que les départements ministériels concernés apportent à l'Institut les concours financiers nécessaires à la réalisation des travaux et études correspondants à leurs besoins.

La situation actuelle de l'I.N.E.R.I.S. où les crédits publics ne couvrent que 40 % de ses ressources ne peut qu'être provisoire, surtout en intégrant la décroissance inéluctable du montant du contrat avec Charbonnages de France.

A terme, l'I.N.E.R.I.S. ne pourra maintenir sa spécificité de laboratoire national que s'il dispose d'au moins 50 % de ses ressources sur crédits publics.

Votre rapporteur craint que sans moyens complémentaires, l'I.N.E.R.I.S. soit amené à réduire sa taille déjà très modeste en comparaison de ses homologues étrangers. Les décisions financières traduiront les choix politiques et donc l'importance réelle donnée à la protection de l'environnement dans les priorités du gouvernement.

S'agissant par ailleurs des personnels du nouvel institut, il ne peut que renouveler les inquiétudes qui étaient les siennes quant

à la pérennité des équipes de l'I.R.C.H.A., dont l'utilité et l'excellence ne sont pourtant plus à démontrer.

Selon les réponses qui lui ont été faites, "la présence de 40 personnes sur le site de Vert-le-Petit entraîne des coûts anormalement élevés par suite du très faible niveau des effectifs qui y restent. Ces coûts ne pourront être supportés à l'avenir par l'I.N.E.R.I.S. et une solution plus économique devra impérativement être rapidement trouvée."

Votre rapporteur s'insurge contre la tentation ainsi exprimée de supprimer rapidement le potentiel de recherche de l'I.R.C.H.A. encore existant, dont le gouvernement s'est désintéressé depuis plusieurs années, pour mieux pouvoir le réutiliser aujourd'hui. Il considère que les pressions de toute nature, et notamment foncières, qui s'exercent sur le site de Vert-le-Petit, ne doivent pas conduire l'I.N.E.R.I.S. à se séparer d'un de ces deux sites majeurs.

Si l'I.N.E.R.I.S. doit encore faire la preuve de sa viabilité, en développant la vente de ses prestations, et trouver sa place au sein du réseau des organismes chargés de la mise en oeuvre de la politique de l'environnement actuellement en pleine évolution, il ne saurait conforter son potentiel en se privant d'emblée d'une part essentielle de ses compétences.

B. LA RECONDUCTION DE LA POLITIQUE DES RISQUES

1. Une délégation soumise à la rigueur budgétaire

En 1990, la délégation aux risques majeurs a bénéficié d'une enveloppe de crédits de 28,45 millions de francs, auxquels il convient d'ajouter 4,1 millions de francs au titre des crédits de recherche.

Pour l'essentiel (18,45 millions de francs), ces moyens ont permis de poursuivre le programme de cartographie réglementaires des risques naturels.

Votre rapporteur observe cependant qu'à ce rythme, les 2.500 communes qu'il paraît nécessaire de couvrir par une cartographie réglementaire du fait des dangers auxquelles elles sont exposées (sur un total de près de 16.000 communes soumises à des risques naturels), le seront en 15 à 20 ans.

En 1991, la délégation a vu ses crédits reconduits.

Une mesure nouvelle avait toutefois été inscrite sur le chapitre 34-20 article 20, pour 500.000 francs, mais les économies budgétaires demandées par le gouvernement, au début de l'année 1991, et la limitation à 70 % de la dotation initiale des engagements sur les dépenses ordinaires au 30 septembre 1991, ont entraîné une réduction de cette dotation ; ceci n'a pas permis d'engager la cartographie réglementaire dans six nouveaux départements comme prévu, et cela a réduit à 9.975.000 francs le montant des crédits délégués aux préfets.

Sur le chapitre 34-20, article 90, la dotation de 5 millions de francs affectée par ces mesures, les objectifs liés à la mise en oeuvre d'une campagne d'information préventive ont été revus ; certains des sept départements-pilotes ont vu leur dotation réduite.

2. Une limitation de la prise en compte des risques

Votre rapporteur regrette dans ces conditions, que le nombre de départements de métropole concernés par les plans d'exposition aux risques n'ait pu qu'être maintenu à 65, avec une dotation moyenne de 150.000 francs par département, nettement insuffisante pour plus de la moitié d'entre eux. Les cinq nouveaux départements qui souhaitaient s'engager dans ce programme, - Ardennes, Haut-Rhin, Maine-et-Loire, Manche et Corse du Sud - n'ont pu être retenus en 1991, même si le rythme de réalisation a continué à progresser jusqu'au 1er août 1991, 683 PER sont prescrits, 273 sont publiés et 189 sont approuvés.

Par ailleurs, le ministère de l'environnement va s'engager, conjointement avec le ministère de l'agriculture dans l'élaboration des plans de zones exposées aux incendies de forêt (PZEIF) issus de la loi n° 91-5 du 3 janvier 1991 modifiant divers dispositions intéressant l'agriculture et la forêt.

Plus généralement, votre rapporteur ne peut que constater que la mise en oeuvre de la politique de prise en compte des risques dans l'aménagement du territoire et le droit des sols se heurte à des difficultés tenant à :

- l'insuffisance des connaissances sur les risques naturels. La mise en place des dispositions réglementaires impose de la rigueur dans l'affichage des risques et donc des études suffisamment détaillées qui

nécessitent du temps et des moyens financiers et humains ;

- la complexité de la loi du 13 juillet 1982 relative à l'indemnisation des victimes de catastrophes naturelles. Les mécanismes consistent à inciter à la réalisation de mesures de prévention par des dispositions économiques (menaces d'exclusion des garanties d'assurance) ; mais ils ne sont pas et ne seront pas mis en oeuvre par les compagnies d'assurance et pourraient avoir des effets négatifs ou pervers ;

- la réticence à restreindre les droits à construire pour des événements aléatoires. L'acceptation d'une telle politique passe par un développement parallèle de mesures et de travaux de protection, par une meilleure information et par une volonté politique de l'Etat plus affirmée de faire prendre en compte les risques majeurs dans l'aménagement du territoire.

En ce qui concerne la lutte contre les pollutions et les risques dans son ensemble, votre rapporteur regrette le manque d'ambition du projet de budget, qui se traduit également par l'absence de tout moyen supplémentaire, en particulier en personnels pour l'inspection des installations classées, et, au mieux, par une simple reconduction des dotations budgétaires en autorisations de programme et une régression en crédits de paiement.

La multiplication des incidents et accidents d'origine industrielle, la fragilisation des milieux due aux aléas climatiques, le renforcement de la lutte contre les pollutions auraient justifié d'autres moyens.

Le plan national pour l'environnement avait énoncé des objectifs clairs en la matière, tout en prévoyant des financements nouveaux, telle la taxation des activités polluantes. Le projet de budget pour 1992 ne traduit ni les uns, ni les autres, accroissant ainsi le contraste avec les résultats obtenus par ailleurs dans certains domaines qui ne dépendent que de la bonne volonté des personnes concernées, comme en ce qui concerne la réduction des volumes de chlorofluorocarbures.

CHAPITRE IV

LA PROTECTION DE LA NATURE : UNE PRIORITÉ

La protection de la nature avait connu, en 1991, une progression plus limitée que l'ensemble du budget, notamment en raison de la régression des moyens du conservatoire du littoral et de la limitation des soutiens aux offices nationaux.

En 1992, à l'inverse, la protection de la nature progresse plus fortement que les autres actions : + 11,1 % en dépenses ordinaires et crédits de paiement et + 26,3 % en autorisations de programme.

Crédits consacrés à la protection de la nature : dépenses ordinaires

(en francs)

Intitulés (chapitres et articles)	Budget voté 1991	Projet de budget 1992	Variations	
			en volume	en %
Titre III	127.559.154	131.185.615	3.626.461	2,84
34-20 - Protection de la nature et de l'environnement - Dépenses spécifiques de fonctionnement et d'entretien	20.952.140	21.070.839	118.699	0,57
60 - Protection de la nature	20.952.140	21.070.839	118.699	0,57
34-97 - Remboursement à divers établissements publics de dépenses effectuées dans le domaine de la protection de la nature et de l'environnement	3.665.287	3.768.049	102.762	- 2,80
50 - Office national de la chasse	3.164.531	3.249.266	84.735	2,68
70 - Remboursement à l'ONF des frais de gestion de la réserve du Mont-Vallier	500.756	518.783	18.027	3,60
36-41 - Subventions de fonctionnement au conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres et aux parcs nationaux	102.441.727	105.846.727	3.405.000	3,32
10 - Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres	11.596.824	11.871.824	275.000	2,37
20 - Parcs nationaux	90.844.903	93.974.903	3.130.000	3,45
37-02 - Instances consultatives nationales	500.000	500.000	-	-
20 - Conseil national de la protection de la nature	500.000	500.000	-	-
Titre IV	28.433.007	29.733.007	1.300.000	4,57
44-10 - Protection de la nature et de l'environnement - Subventions	28.433.007	29.733.007	1.300.000	4,57
20 - Protection de la nature et des paysages	12.346.119	12.846.119	500.000	4,05
40 - Parcs naturels régionaux	16.086.888	16.886.888	800.000	1,97
TOTAL	155.792.161	160.918.623	4.926.461	+ 3,16

Crédits consacrés à la protection de la nature : dépenses en capital

(en francs)

Intitulés (chapitres et articles)	Budget voté 1991		Projet de budget 1991		Variations (en volume)		Variations (en %)	
	A.P.	C.P.	A.P.	C.P.	A.P.	C.P.	A.P.	C.P.
Titre V	20.300.000	9.900.000	22.200.000	11.900.000	1.900.000	2.000.000	9,36	20,20
57-20 - Protection de la nature et de l'environnement - Etudes, acquisitions et travaux d'équipement	20.300.000	9.900.000	22.200.000	11.900.000	1.900.000	2.000.000	9,36	20,20
60 - Protection de la nature	20.300.000	9.900.000	22.200.000	11.900.000	1.900.000	2.000.000	9,36	20,20
Titre VI	115.902.000	125.100.000	197.902.000	150.400.000	44.000.000	25.300.000	28,59	20,22
67-20 - Protection de la nature et de l'environnement - Subventions d'équipement	39.562.000	22.300.000	54.562.000	27.000.000	15.000.000	4.700.000	37,92	21,08
60 - Protection de la nature	39.562.000	22.300.000	54.562.000	27.000.000	15.000.000	4.700.000	37,92	21,08
67-41 - Subventions d'équipement au conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres	114.340.000	102.000.000	143.340.000	123.400.000	29.000.000	20.600.000	23,36	20,04
10 - Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres	82.200.000	75.800.000	107.200.000	90.800.000	25.000.000	15.000.000	30,41	19,79
20 - Parcs nationaux	32.140.000	27.000.000	36.140.000	32.600.000	4.000.000	5.600.000	12,45	20,74
Total	174.202.000	135.000.000	230.102.000	162.300.000	45.900.000	27.300.000	26,35	20,22
Total dépenses ordinaires + crédits de paiement	////	290.992.161	////	323.218.622	////	32.276.461	////	+ 11,07

Deux évolutions marquantes sont plus particulièrement observées :

- les actions qui relèvent de la protection de la nature, hors parcs nationaux et conservatoire du littoral et des rivages lacustres, connaissent une progression non négligeable ;

- les parcs nationaux et de conservatoire du littoral bénéficient d'augmentations de crédits substantielles en moyens d'investissements.

I. LA POURSUITE DE L'EFFORT EN FAVEUR DE LA SAUVEGARDE DU PATRIMOINE NATUREL

A. LE MAINTIEN DES OBJECTIFS DÉFINIS DANS LE PLAN NATIONAL POUR L'ENVIRONNEMENT

1. Des objectifs ambitieux

La politique de la protection de la nature s'inscrit en 1992, comme en 1991, dans le cadre des orientations du plan national pour l'environnement.

Selon le ministère, une véritable gestion patrimoniale de la nature passe en premier lieu par le développement d'outils d'analyse, d'évaluation des évolutions et d'expertise. C'est la finalité des crédits affectés à l'Observatoire Scientifique du patrimoine naturel et au Muséum National d'Histoire Naturelle qui agiront de concert, par convention, avec l'Institut Français de l'Environnement.

De même, la politique de protection pourra désormais reposer sur les directions régionales de l'environnement qui doivent disposer des moyens financiers leur permettant d'appliquer sur le terrain les politiques déconcentrées en matière de conservation de la nature et des paysages. En 1992, près de 5 millions de francs seront mobilisés afin que les services régionaux de l'environnement puissent s'attacher à trois objectifs :

- amorcer une politique régionale de prise en compte du paysage au regard des grands travaux d'équipement et des modifications liées aux pratiques agricoles ;

- réaliser en partenariat avec les collectivités locales, par le biais du mécénat, ou par appel aux maîtres d'ouvrage, des actions concrètes de protection d'espèces animales et végétales et de biotypes ainsi que l'instruction des dossiers de protection des milieux dans le cadre des réserves et des parcs naturels régionaux.

- utiliser les outils existants comme l'inventaire de zones naturelles d'intérêt écologique, pour dialoguer avec les élus en vue de l'élaboration des plans d'occupation des sols, et avec tous ceux qui interviennent sur les milieux.

2. Un effort en faveur de la gestion contractuelle de l'espace.

Si la politique de constitution de nouveaux espaces naturels protégés sera poursuivie, notamment par la création de nouvelles réserves naturelles et par un encouragement de l'action de maîtrise foncière menée par le conservatoire du littoral, les orientations du gouvernement en matière de protection de la nature font surtout une place plus grande que les années précédentes à la gestion contractuelle de l'espace.

Les objectifs en la matière sont multiples. Il s'agit à la fois de :

- répondre aux obligations de désignation de zones de protection spéciale pour l'avifaune dans le cadre de l'application de la directive 79/409 des communautés européennes, des dossiers de protection des milieux (actions communautaires pour l'environnement) étant élaborés conjointement avec les collectivités territoriales et des associations et groupements spécialisés ;

- aider à la mise en place de conservatoires régionaux de sites qui devront jouer un rôle "catalyseur" des moyens des diverses collectivités publiques et également des donateurs privés ;

- faciliter l'étude et la création, à l'initiative des régions, de nouveaux parcs naturels régionaux ;

- passer des contrats avec ceux qui s'engagent dans le cadre de leurs activités, à maintenir des pratiques compatibles avec l'environnement, par exemple les agriculteurs en application de l'article 19 des règlements socio-structurels communautaires ;

- pour faire connaître les documents relatifs aux zones naturelles d'intérêt écologique, faunistique et floristique à tous ceux qui sont susceptibles d'intervenir sur les milieux et également en vue de l'inclusion de ces documents dans les schémas d'urbanisme.

Une telle réorientation était devenue nécessaire, tant afin de satisfaire aux obligations internationales de la France, que pour répondre aux attentes des élus et des populations.

A cet égard, votre rapporteur souhaite que les décisions prises par le gouvernement et, notamment par le ministère de l'environnement, en matière de protection des sites, le soient au terme d'une concertation élargie avec l'ensemble des parties concernées. L'exemple récent du tunnel du Somport d'une part, de l'installation

d'une ligne à haute tension entre la France et l'Espagne d'autre part, montre que la protection de la nature ne peut s'entendre sans dialogue préalable avec les représentants des populations concernées dont les aspirations doivent être prises en compte, ne serait-ce que parce qu'elles sont le meilleur garant de l'occupation des espaces qu'il convient de protéger.

B. LES CRÉDITS CONSACRÉS A LA PROTECTION DE LA NATURE DANS SON ENSEMBLE

Les actions qui relèvent de la protection de la nature hors parcs nationaux et conservatoire du littoral, connaissent, en 1992, une progression :

- deux millions de francs pour les réserves naturelles et les conservatoires botaniques ;

- 1,5 million de francs pour les parcs naturels régionaux, si l'on cumule les crédits de fonctionnement et d'équipement.

En outre, la dotation du chapitre 67-20 article 60, qui sert notamment à financer les actions de protection des milieux naturels nuisibles, comme par exemple les biotypes d'oiseaux nuisibles augmentent de 15 millions de francs en autorisations de programme et de 4,7 millions de francs en crédits de paiement, soit un accroissement respectivement de 37,9 % et 21 % .

Par ailleurs, le remboursement à l'office national des forêts des frais de gestion de la réserve du Mont-Vallier passe de 500.756 à 518.783 francs.

1. La politique du paysage

Interrogé par votre rapporteur, le ministère de l'environnement a indiqué que des moyens nouveaux affectés en 1992 à la politique du paysage permettront de développer la capacité d'expertise et d'observation des évolutions du paysage. Il sera possible également d'intervenir dans le cadre des aménagements d'importance

(plan autoroutier, par exemple) en faisant valoir les expériences et les savoirs acquis dont la diffusion devra être élargie afin que, notamment comme cela a été indiqué plus haut, les directions régionales de l'environnement disposent des outils qui leur permettront d'être présents très en amont sur tous les secteurs dont les activités sont susceptibles d'avoir une influence sur la qualité des paysages.

En pratique, 2,9 millions de francs supplémentaires seront consacrés aux études, acquisitions et travaux d'équipement, en autorisations de programme sur le chapitre 57-20 article 60.

Cette dotation supplémentaire servira à financer les études paysagères liées aux infrastructures et aménagements d'importance. Elle permettra également aux directeurs régionaux de l'environnement de faire prendre en compte le paysage dans des schémas d'aménagements locaux.

2. La protection de la faune et de la flore terrestres

En la matière, les objectifs restent les mêmes que les années précédentes car les connaissances restent encore très inégales.

Si une base solide est disponible pour les vertébrés supérieurs, les éléments concernant les autres vertébrés sont encore fragmentaires. Les connaissances disponibles sur les invertébrés sont tout à fait insuffisantes. Les données sur les végétaux supérieurs s'améliorent progressivement grâce à une action rigoureuse conduite depuis ces dernières années (préparation de "livres rouges" en vue de l'adoption des listes régionales d'espèces protégées), mais les travaux concernant les végétaux inférieurs restent à entreprendre.

Un important travail doit donc encore être fourni, d'une part pour combler les lacunes et, d'autre part, pour tenir à jour les connaissances dans les domaines où des inventaires ont été effectués. C'est l'un des objectifs qui est assigné à l'Observatoire Scientifique du Patrimoine Naturel.

● En ce qui concerne la faune sauvage, les priorités de l'observatoire tendront à :

- améliorer la prise de données quantitatives sur les vertébrés supérieurs,

- disposer de données sur les invertébrés et leur évolution,

- assurer, en priorité, le suivi des espèces animales les plus menacées,

- mettre en oeuvre un système de suivi pour des espèces certes encore relativement communes mais dont les effectifs régressent (certains passereaux par exemple),

- suivre l'évolution des espèces animales qui posent problème aux activités humaines ou dont l'expansion menace la survie d'autres espèces animales (goélands, cormorans)

● S'agissant de la flore, les objectifs sont de poursuivre :

- les inventaires de flore menacée avec notamment l'achèvement de la phase de collecte des données nécessaires à l'élaboration du livre rouge national,

- l'élaboration de listes régionales d'espèces végétales protégées en application du livre II du code rural,

- les interventions en faveur de la protection des espèces dans leur milieu par la création d'espaces protégés ou l'orientation des projets d'aménagement qui les menacent,

- la mise en place d'un réseau de conservatoires botaniques nationaux assurant des missions de connaissance et de conservation des espèces menacées hors de leur milieu.

En pratique, en 1991, grâce à une augmentation sensible de la dotation budgétaire, l'Etat a pu renforcer ses interventions concernant les réserves naturelles dans trois domaines :

- financement, dans chaque réserve, d'au moins un agent, chargé de la surveillance et de l'entretien du milieu naturel ;

- réalisation des premiers plans de gestion expérimentaux destinés à déterminer les objectifs de la gestion de chaque réserve et de planifier les moyens d'intervention mis en oeuvre.

En 1992, cet effort devrait être poursuivi : mais pour tenir compte des moyens budgétaires disponibles, l'effort de l'Etat se concentrera sur les tâches relevant strictement de sa responsabilité, c'est-à-dire la protection du milieu proprement dite, un cofinancement étant recherché systématiquement pour les activités d'information, d'accueil et de pédagogie.

De fait, les crédits consacrés aux réserves naturelles feront l'objet d'un simple ajustement, dû notamment à la mise en

place de nouvelles réserves pour lequel un crédit de 500.000 francs est inscrit sur le chapitre 44.10.

Votre rapporteur tient à souligner cet appel croissant au partenariat, à l'heure même où les actions financées par ce biais se développent, ne serait-ce que par l'intermédiaire des plans de gestion qui porteront sur des points intéressant ce moyen de financement, en particulier au titre du balisage et de la signalisation ou des équipements d'accueil et des actions pédagogiques.

Si votre rapporteur approuve la volonté exprimée par le ministère de faciliter l'accueil du public dans les réserves naturelles et d'une manière plus générale, dans l'ensemble des espaces protégés, il considère que le développement de cette politique ne doit pas incomber aux collectivités locales sans cesse sollicitées mais limitées dans l'évolution de leurs moyens financiers.

A l'heure où une trentaine de projet sont en cours d'instruction (à comparer avec les 105 réserves aujourd'hui créées), votre rapporteur ne peut que rappeler que la mise en place et la gestion des réserves naturelles sont, au termes de la loi n° 76-629 du 10 juillet 1976, relative à la protection de la nature, une mission d'Etat.

Dans ces conditions, les charges imposées aux collectivités locales ne sauraient augmenter sans poser à nouveau la question de leurs compétences en matière d'environnement.

Les réserves naturelles ne constituent qu'un exemple parmi d'autres de la dérive inquiétante dont témoigne cette année le budget de l'environnement.

De même, en matière de protection des milieux aquatiques et de gestion du patrimoine piscicole, si l'accélération de la mise en oeuvre d'une gestion intégrée des cours d'eau et des programmes de restauration peut être approuvée, le partenariat qui traduit cette action ne saurait constituer une nouvelle charge indue pour les collectivités territoriales - régions ou départements - concernées.

II - LES ESPACES NATURELS : UNE INFLEXION POSITIVE

En 1991, les crédits supplémentaires affectés aux parcs naturels régionaux et aux parcs nationaux visaient uniquement à renforcer des moyens en personnel ; le conservatoire du littoral apparaissait comme le parent pauvre du budget.

Votre rapporteur avait vivement regretté que les espaces naturels aient pu être sacrifiés par le ministère. Aussi note-t-il avec intérêt l'inflexion réalisée en 1992, qui constitue une véritable remise à niveau des crédits, d'autant plus nécessaire que d'autres financements, évoqués dans le cadre du plan national pour l'environnement, n'ont pu être mis en place.

A. LES PARCS : UN SIMPLE AJUSTEMENT

1. Les parcs nationaux

Les crédits destinés aux parcs nationaux en 1991 et 1992 se présentent comme suit :

- les moyens de fonctionnement passent de 90,84 millions de francs à 93,97 millions de francs, ce qui représente une augmentation de 3,5 % ;

- les dotations d'équipement progressent de 12,4 % en autorisations de programme, à 36,14 millions de francs et de 20,7 % en crédits de paiement, à 32,6 millions de francs.

La mesure nouvelle obtenue en moyens de fonctionnement couvrira l'augmentation aux frais de personnel.

En outre, elle permettra en partie de financer un accroissement de la présence de terrain par l'accueil de personnel temporaire ou bénévole et la mise à l'étude de projets de création de nouveaux parcs nationaux.

Votre rapporteur ne peut donc se satisfaire de cet ajustement, d'autant que l'amélioration de l'accueil du public constitue une des priorités du ministère pour 1992.

La Cour des comptes a relevé, dans son dernier rapport public, les forces et faiblesses de la gestion des parcs et dégagé les voies de son adaptation à des règles plus rigoureuses. Mais la Cour constate que la politique mise en oeuvre grâce aux parcs, qui concilie la protection des espaces naturels et le maintien des populations rurales, "a eu de nombreux effets positifs".

Par ailleurs, elle considère que "certains objectifs ne demandent plus autant d'efforts : surveillance, logement des agents, investissements lourds. Inversement, des besoins nouveaux sont apparus en matière, par exemple, d'animation et d'activités commerciales".

Votre rapporteur partage cette appréciation, qui rejoint d'ailleurs les orientations dégagées par le ministère de l'environnement. Il constate toutefois que les moyens mis en oeuvre ne permettent pas de le satisfaire, au détriment de la qualité des prestations offerts et du renom des parcs et posent à nouveau le problème du financement par les collectivités locales d'une partie de ces moyens de fonctionnement.

De même, s'il ne peut que se féliciter de l'abondement des crédits d'équipement affectés aux parcs, les 4 millions de francs supplémentaires consacrés notamment à la remise en valeur des grands sites naturels situés sur leur territoire ne devront pas être amputés en cours d'exercice au nom de la régulation budgétaire.

D'une manière générale, un effort considérable a été engagé avec les directions des parcs nationaux pour affecter au mieux les crédits d'investissement. Leur revalorisation sensible au cours des trois dernières années a permis de moderniser les équipements les plus indispensables :

- l'écomusée des Cévennes ;
- le Siège du parc et le Centre d'Entraigues (Ecrins) ;
- le début de rénovation des centres d'accueil de la forêt du volcan (Guadeloupe) ;
- le Centre d'accueil de Saint-Martin-de-Vésubie (Mercantour) ;
- le Fort Sainte-Agathe (Port-Cros) ;
- le Centre de Laruns (Pyrénées Occidentales) ;
- la rénovation d'une première tranche de refuges.

Cela étant, au rythme actuel, il faudra par exemple, plus de dix ans pour mettre aux normes actuelles l'ensemble de ces refuges.

Votre rapporteur souhaite, comme le ministère, conserver et développer le patrimoine naturel remis aux parcs à leur création et favoriser, dans le cadre du maintien de ce patrimoine, l'accueil et l'information du plus grand nombre.

Mais, si la collectivité nationale se doit de faire découvrir et d'exploiter les espaces les plus prestigieux qu'elle a décidé de préserver d'une transformation irréversible, l'Etat doit assurer la part du financement de ces actions qui lui revient. Ce financement doit porter notamment sur les équipements qui doivent être mis aux normes actuelles dans un délai compatible avec l'objectif général de découverte des espaces préservés, mais également sur le fonctionnement de ces équipements.

Rien ne serait pire que de laisser aux collectivités locales le soin de dégager les crédits nécessaires à la bonne marche des équipements mis en place par l'Etat, comme semble le laisser croire l'évolution comparée des moyens de fonctionnement et d'investissement des parcs nationaux.

2. Les parcs naturels régionaux

La problématique concernant les parcs naturels régionaux est un peu différente, dans la mesure où ceux-ci sont classés par l'Etat à l'initiative des régions. De fait, les engagements de l'Etat en la matière passent par les contrats de plan Etat-régions.

En 1992, les parcs naturels régionaux verront leurs moyens simplement réajustés, dans le respect de ces engagements, qui tiennent compte de la création de deux parcs supplémentaires - Brenne et Marais du Cotentin et du Bessin - prévus dès leur signature.

1,5 million supplémentaire est prévu, dont 0,8 million de francs au titre des dépenses de fonctionnement.

Le ministère de l'environnement, tout en estimant qu'elles connaissent *"une appréciable progression"*, considère que *"si en près de 25 ans, les parcs naturels régionaux ont connu un succès considérable, on a pu aussi percevoir les limites du système en vigueur : dérive de la charte dans certains cas, difficulté de s'opposer à certains projets ayant un fort impact sur l'environnement"*.

Les parcs naturels régionaux sont donc à la croisée des chemins.

Le nombre des parcs à l'étude montre tout l'attrait que représente cette formule, notamment pour les collectivités rurales confrontées à la désertification. Mais, si la prise en compte de l'environnement par les structures intercommunales est une bonne chose, les parcs naturels ne doivent pas pour autant se banaliser.

Dès lors, une adaptation de la législation en vigueur peut paraître légitime afin de réaffirmer les grands principes - contractualisation, développement, accueil - qui les régissent. Un projet de loi est envisagé à cet égard.

Ce texte, selon les informations fournies à votre rapporteur, rappellerait l'initiative des régions et le classement par le ministre chargé de la protection de la nature, après avis d'une commission. Il retiendrait notamment les orientations suivantes :

- Le classement en parc naturel régional doit permettre un aménagement harmonieux de l'espace. Il s'agit bien de proposer un projet global pour le territoire concerné. La charte ne saurait donc laisser en suspens tel ou tel volet de l'aménagement du territoire.

- L'action des parcs devant s'inscrire dans la durée, les engagements pris par les contractants et l'Etat seraient traduits, pour la durée de validité du classement par l'opposabilité de certaines dispositions de la charte.

- La marque déposée "*Parc Naturel Régional*" mérite une gestion adaptée. C'est ainsi que pourrait être développé un encouragement au mécénat.

Selon le ministère, l'ensemble des parcs se montre très intéressé par ce projet de loi renforçant la spécificité des parcs naturels régionaux.

Quoi qu'il en soit, si le foisonnement des projets de parcs démontre l'image très positive dont ils disposent, le ministère de l'environnement a été appelé à rappeler aux porteurs du projet quelques points essentiels.

Tout projet de nouveau parc doit être la traduction d'une solidarité locale qui engage les élus et la population, habitants et usagers ainsi que l'expression d'une volonté politique régionale claire et forte.

Le parc devra apporter "un plus" pour la résorption des déchets, l'assainissement des cours d'eau, la gestion quotidienne des

forêts et des espaces agricoles, la manière d'appréhender les projets de carrières...

La charte est un contrat qui engage les collectivités locales intéressées ; elle traduit un projet global, négocié au sein de l'organisme au bénéfice duquel les collectivités concernées renoncent à certaines prérogatives, au bénéfice d'objectifs et d'actions ciblés, en petit nombre, programmés dans le temps et l'espace.

En tout état de cause, le ministère de l'environnement, comme la réglementation le lui permet, se réserve d'apprécier l'intérêt des projets de parcs naturels régionaux en les étudiant à la lumière d'une étude qui croiserait les données d'évaluation du patrimoine en matière d'environnement (ZNIEFF, paysages...) et du patrimoine culturel, ainsi que de la fragilité du territoire, qu'il soit menacé par la désertification ou par des agressions réelles ou potentielles (urbanisation, pressions touristiques).

C'est dans ces conditions que 14 parcs (Armorique, Brienne, Brotonne, Camargue, Corse, Forêt d'Orient, Haut-Languedoc, Landes de Gascogne, Lorraine, Montagne de Reims, Normandie-Maine, Pilat, Vercors et Vosges du Nord) doivent présenter une demande de renouvellement de leur classement dès 1991 et trois autres en 1992 (Lubéron, Queyras et Volcans d'Auvergne). Cette demande de renouvellement permettra de faire le bilan de l'action des différents parcs. Dès 1990, 600.000 francs ont d'ailleurs été dégagés afin de mener à bien des missions d'audit, dans le cadre de la fédération des parcs naturels de France.

La prise de conscience globale de l'intérêt des parcs naturels pour les régions concernées s'accompagne donc d'une réflexion d'ensemble de l'Etat sur l'avenir de cet outil.

Si l'Etat veut définitivement assurer la cohérence de ce dispositif, il n'en reste pas moins que ces crédits restent incitatifs en la matière car ils ne représentent qu'une faible part du financement total.

Même restreinte à trois actions - gestion des milieux naturels sensibles, animation et promotion, valorisation touristique - cette intervention devra être assurée avec des crédits budgétaires suffisants, faute de quoi les décisions de l'Etat quant à la reconnaissance ou non des projets que les régions lui soumettent risqueraient d'être mal acceptées, en particulier en cas de refus.

B - L'AMORCE DU RETABLISSEMENT DE LA CAPACITE D'INTERVENTION DU CONSERVATOIRE DU LITTORAL.

1. Le bilan de l'action du conservatoire

Au cours de l'année 1990, le conservatoire du littoral a acquis 1.247 hectares de terrains répartis à hauteur de 35 % sur la Manche, 19 % sur le rivage atlantique, 24 % sur le littoral méditerranéen continental et 22 % en Corse.

Ces achats de terrains ont représenté un investissement de 51 millions de francs.

Le chiffre moyen des acquisitions s'élève à 1.966 hectares durant les trois dernières années (1990, 1989 et 1988) contre 2.094 hectares sur la période 1989-1988-1987.

La décroissance des moyens budgétaires, mis à la disposition du conservatoire, en francs constants, et la hausse continue des prix, ont donc entraîné une diminution de l'importance des surfaces acquises. De fait, entre 1986 et 1991, les moyens financiers du conservatoire sont passés de 78,265 millions de francs à 81,7 millions de francs, soit une progression apparente de 4,4 %, qui compte tenu de la hausse des prix, représente en réalité une baisse de 10,3 % de sa capacité d'intervention.

De même, les moyens en personnels mis à la disposition du conservatoire n'ont pas évolué depuis 1982. Les 32 personnes qu'il compte doivent, par conséquent, faire face à des tâches sans cesse croissantes, ne serait-ce qu'en raison de l'augmentation du patrimoine géré par le conservatoire.

2. Une remise à niveau des crédits

En 1992, le conservatoire entend poursuivre la politique de préservation de l'espace naturel le plus menacé par l'urbanisation. En particulier, il procédera à l'acquisition de l'ensemble de la pointe du Raz, tout en veillant à la mise en oeuvre d'un programme de réhabilitation du site, ainsi que l'achat d'un des derniers espaces naturels bordant le Lac Léman.

Par ailleurs, le conservatoire engagera d'importants programmes d'interventions, afin de sauvegarder les grands marais

de l'ouest et de la Crau. Il espère, enfin, conclure favorablement la difficile négociation en cours concernant les vieux salins d'Hyères.

Ces opérations ne pourront être réalisées sans une remise à niveau des crédits du conservatoire, que le mécénat, comme en ce qui concerne la pointe du Raz, ne peut procurer seul.

C'est pourquoi votre rapporteur se félicite de l'augmentation sensible des moyens d'intervention accordés par l'Etat. Les 15 millions de francs inscrits à cet effet sur le chapitre 67-41 permettront de poursuivre la politique de maîtrise foncière menée par le conservatoire.

Il n'en reste pas moins que les moyens de fonctionnement dont il dispose devront également être augmentés à l'avenir, afin d'entretenir et d'ouvrir au public le patrimoine ainsi acquis.

*

* *

La protection de la nature constitue donc une action prioritaire au sein du budget de l'environnement, qui connaît lui-même une augmentation mesurée. C'est dire si les crédits supplémentaires s'apparentent en réalité à un rattrapage plus qu'à une volonté nouvelle en ce domaine.

Certes, des moyens nouveaux ont été dégagés afin de répondre aux objectifs que le gouvernement s'est fixé. Mais, ces moyens permettront avant tout de mobiliser d'autres financements, soit européens, soit en provenance des collectivités locales. Si le budget de l'environnement marque incontestablement une étape, il devra être suivi d'un effort s'inscrivant dans la durée et qui ne saurait être soumis aux aléas de la régulation budgétaire.

CHAPITRE V

LA QUALITÉ DE LA VIE : UN SECTEUR À NOUVEAU OUBLIÉ

Comme en 1991, la qualité de la vie est la seule action du budget de l'environnement dont les crédits diminuent.

Crédits consacrés à la qualité de la vie : dépenses ordinaires

(en francs)

Intitulés (chapitres et articles)	budget voté 1991	Projet de budget 1992	Variations	
			en volume	en %
Titre III	8 938 207	9 019 123	80 916	0,91
34-20 - Protection de la nature et de l'environnement - Dépenses spécifiques de fonctionnement et d'entretien	4 797 772	4 797 772	.	.
10 - Qualité de la vie, qualité de l'environnement, formation, sensibilisation	4 797 772	4 797 772	.	.
34-97 - Remboursement à divers établissements publics de dépenses effectuées dans le domaine de la protection de la nature et de l'environnement	2 640 435	2 721 351	80 916	3,06
60 - Gestion du parc de Sevrans	2 640 435	2 721 351	80 916	3,06
37-02 - Instances consultatives nationales	1 500 000	1 500 000	.	.
10 - Haut comité de l'environnement	1 000 000	1 000 000	.	.
30 - Conseil national du bruit	500 000	500 000	.	.
Titre IV	26 746 970	27 346 970	600 000	2,24
64 10 - Protection de la nature et de l'environnement - Subventions	26 746 970	27 346 970	600 000	2,24
10 - Qualité de l'environnement - Développement de la participation à la protection de la nature et de l'environnement	19 950 937	20 550 937	600 000	3,01
50 - Qualité de l'environnement, formation, sensibilisation	6 796 033	6 796 033	.	.
TOTAL	35 685 177	36 386 683	699 916	+ 1,91

Crédits consacrés à la qualité de la vie : dépenses en capital

(en francs)

Intitulés (chapitres et articles)	Budget voté 1991		Projet de budget 1992		Variations (en volume)		Variations (en %)	
	A.P.	C.P.	A.P.	C.P.	A.P.	C.P.	A.P.	C.P.
Titre V	10 100 000	8 400 000	12 700 000	8 700 000	2 600 000	300 000	25,74	3,57
57-20 - Protection de la nature et de l'environnement - Etudes, acquisitions et travaux d'équipement	10 100 000	8 400 000	12 700 000	8 700 000	2 600 000	300 000	25,74	3,57
10 - Qualité de la vie, qualité de l'environnement, information, formation, actions dans le domaine du bruit	10 100 000	104 800 000	92 936 000	8 700 000	2 600 000	300 000	25,74	3,57
Titre VI	102 796 000	104 800 000	79 740 000	81 530 000	- 9 860 000	- 27 270 000	- 9,59	- 25,06
65-50 - Fonds d'intervention pour la qualité de la vie	97 600 000	104 800 000	79 740 000	75 430 000	- 17 860 000	- 29 370 000	- 18,30	- 28,02
10 - Fonds d'intervention pour la qualité de la vie	97 600 000	104 800 000	79 740 000	75 430 000	- 17 860 000	- 29 370 000	- 18,30	- 28,02
67-20 - Protection de la nature et de l'environnement - Subventions d'équipement	5 196 000	400 000	13 196 000	6 100 000	8 000 000	2 100 000	153,96	52,50
10 Qualité de la vie, qualité de l'environnement, actions dans le domaine du bruit	5 196 000	400 000	13 196 000	6 100 000	8 000 000	2 100 000	153,96	52,50
Total	112 896 000	117 200 000	105 636 000	80 230 000	- 7 260 000	- 28 970 000	- 6,43	- 23,01

Ces tableaux illustrent le renforcement de la politique partenariale et la répression des moyens annoncés aux autres aspects de la politique de qualité de la vie.

I. LE FONDS D'INTERVENTION POUR LA QUALITÉ DE LA VIE

A - DES MOYENS FINANCIERS EN DIMINUTION SENSIBLE

1. Des ressources affectées au financement des contrats de plan

En 1992, les ressources du FIQV s'élèveront à :

- 79 740 000 francs en autorisations de programme,
- 75 430 000 francs en crédits de paiement.

A l'heure actuelle, seules les interventions du fonds à titre de contribution au financement des contrats de plan Etat-région et des engagements assimilés peuvent être prévues. Elles devraient atteindre environ 51,5 millions de francs ainsi répartis :

- contrats de plan Etat-régions (métropole et outre-mer) : 47,8 millions de francs ;
- convention Etat - Mayotte de 1987 : 3 millions de francs ;
- contrats de développement Etat - provinces de Nouvelle-Calédonie : 0,7 million de francs.

Les moyens du FIQV accusent donc une baisse de 18 % en autorisations de programme et de plus de 28 % en crédits de paiement.

Selon le ministère, cette réduction correspond à une budgétisation partielle d'actions en faveur de la protection de la nature (on constate une forte augmentation des crédits du chapitre 67-20 article 60) ou d'actions de nature internationale (relèvement des crédits du chapitre 44-10 article 60 et du chapitre 57-50 article 60), ou des plans municipaux d'environnement (+ 6 millions de francs sur le chapitre 67-20 article 10).

2. Des interrogations pour l'avenir

Votre rapporteur, lors du contrôle budgétaire qu'il avait effectué en juin 1990, avait souhaité cette clarification. Cependant, les différents mouvements de crédits affectant le FIQV, qui ne constituera donc plus un vivier de crédits, appellent deux observations :

- d'une part, ces mouvements internes au budget de l'environnement font apparaître un solde légèrement positif en autorisations de programme (+ 6,14 millions de francs) mais fortement négatif en crédits de paiement (- 23 millions de francs, compte non tenu des plans municipaux d'environnement dont l'impact est au plus égal à 2,1 millions de francs). L'amputation des crédits du FIQV va bien au-delà de la simple affectation des crédits à la réalité des dépenses, ce qui est très regrettable pour le financement des actions dépendant de la qualité de la vie et fait douter de la volonté du Gouvernement en la matière.

- d'autre part, si les augmentations de crédits mentionnées par le Gouvernement pour expliquer la diminution concomittante des dotations du FIQV traduisent un simple transfert comptable, on ne peut parler d'un véritable effort en la matière. En particulier, la protection de la nature, qui apparaît relativement privilégiée au sein du budget, le serait beaucoup moins, abstraction faite de ce "transfert" de crédits.

Votre rapporteur souligne qu'on ne peut à la fois justifier la baisse des crédits du FIQV au nom d'une clarification budgétaire et représenter l'accroissement, par conséquent purement comptable, des chapitres ainsi abondés comme une "appréciable progression".

Majoritairement affectés au financement des contrats de plan, les crédits du FIQV ne pourront descendre en-deçà d'un seuil incompressible, sauf à considérer que l'Etat pourrait ne pas respecter ses engagements. Mais, quoi qu'il en soit, la baisse de ses dotations marque une régression de la politique de la qualité de la vie et un manque certain d'ambition.

B. LE DÉVELOPPEMENT DU PARTENARIAT AVEC LES DEPARTEMENTS

Les lois de décentralisation ont transféré aux départements des compétences parmi lesquelles un certain nombre affecte directement l'environnement. Afin d'harmoniser l'exercice des compétences de l'Etat et du département, le ministère de l'environnement a proposé une politique partenariale. L'objectif est de constituer un ensemble cohérent et équilibré des mesures pour l'environnement en aidant diverses collectivités à mener des actions structurantes. Ce "plan départemental" fait l'objet d'une charte entre le département et l'Etat. Cette politique approuvée par le comité interministériel de la qualité de la vie du 18 avril 1989 et confirmée par celui du 19 mars 1990, figure parmi les orientations essentielles du plan national pour l'environnement.

A ce jour, les départements de la Savoie, de l'Isère et du Tarn ont signé avec l'Etat. Dix autres départements devraient contractualiser en 1991. L'intervention du FIQV dans chacune de ces opérations varie entre 1,3 et 1,5 millions de francs.

Le comité interministériel a affecté à ce type d'action (contrats eux-mêmes et mesures d'accompagnement telles qu'études

complémentaires et formation spécifique) 5,8 millions de francs du FIQV en 1990 et 7 millions de francs en 1991.

Pour 1992, il ne peut être avancé d'estimation, les demandes des conseils généraux devant faire l'objet d'une étude par les services du ministère en liaison avec ses partenaires (établissements publics sous tutelle et autres ministères) avant décision du comité interministériel responsable de l'affectation des crédits du fonds.

Votre rapporteur se félicite de cette orientation, pour autant qu'elle ne consiste pas à imposer aux collectivités locales le soin d'assurer le financement de politiques dont elles n'assument pas les responsabilités.

Cependant, il regrette néanmoins qu'un même effort financier n'ait pas été effectué au profit des départements qui souhaitent conclure avec l'Etat des protocoles ou chartes de l'environnement. Ces documents engagent sans doute davantage l'Etat que les plans municipaux ; mais ils rencontrent un grand succès, l'objectif fixé par le plan national pour l'environnement de réaliser dix plans chaque année étant presque atteint, sous réserve des financements adéquats.

II. LES POLITIQUES NATIONALES : ENTRE STAGNATION ET NOUVELLE IMPULSION

D'une manière générale, le budget de l'environnement pour 1992 traduit une volonté de développer le partenariat avec les collectivités locales. Les plans municipaux d'environnement en sont une illustration, au titre de la qualité de la vie.

Mais, les politiques nationales la concernant paraissent sous dotées, eu égard aux objectifs fixés par le plan national pour l'environnement.

A. UN PARTENARIAT ÉLARGI

1. Un soutien aux associations conforté

Le soutien aux associations qui mènent des actions en faveur de l'environnement progresse de 3 %, grâce à une mesure nouvelle de 800 000 francs.

Votre rapporteur approuve cette orientation, pour autant que la réalité des subventions ainsi accordées, en termes de qualité de l'environnement et de participation à la protection de la nature et de l'environnement, puisse être évaluée.

En revanche, il regrette qu'aucun crédit supplémentaire n'ait été inscrit au titre des actions de formation et de sensibilisation à la qualité de l'environnement, les subventions accordées sur l'article 50 du chapitre 44-10 demeurant inchangées à 6,796 millions de francs.

Parce qu'elle doit imprégner l'ensemble des actions publiques et la vie quotidienne des Français, la formation et la sensibilisation à l'environnement revêt pourtant un caractère prioritaire.

2. Les plans municipaux d'environnement

Les plans municipaux d'environnement constitue une des priorités du budget, avec un crédit accru de 6 millions de francs. Cette budgétisation de crédits du FIQV permettra d'inscrire dans la durée cette action de soutien des études menées en association avec les municipalités ou groupements, qui souhaitent mettre en place une politique globale en matière d'environnement.

Actuellement, près de 120 plans ont été élaborés ; le plan national pour l'environnement prévoit la réalisation de quelque 70 à 80 plans municipaux par an.

Votre rapporteur se félicite du soutien ainsi apporté aux démarches des collectivités locales ou de leurs groupements en ce qui concerne l'environnement.

B. LA LUTTE CONTRE LE BRUIT

1. Une évolution des objectifs

La politique mise en oeuvre par le Gouvernement en ce domaine vise plusieurs objectifs :

- amélioration de la réglementation existante ;
- lutte contre les bruits de voisinage ;
- meilleure prise en compte du développement des transports et de la circulation ;
- amélioration de la qualité des constructions.

Les modifications récentes concernent tant la réglementation que les moyens à mettre en oeuvre afin de lutter contre des nuisances de plus en plus mal ressenties.

S'agissant de la réglementation, la loi n° 90-1067 du 28 novembre 1990 relative à la fonction publique territoriale et portant modifications de certains articles du code des communes, clarifie en partie le partage des compétences entre l'Etat et les collectivités locales en matière des bruits de voisinage. Tous les maires exercent désormais cette compétence, aux termes de l'article 26 de cette loi.

Plus globalement, à la suite du recensement des points noirs dus au bruit de la circulation, le Gouvernement s'était engagé en 1984 dans un programme quinquennal de rattrapage de près d'un milliard de francs. Depuis, un bilan a montré que seuls 19 000 logements environ ont été traités ou sont en cours de traitement. Le ministre considère lui-même *"qu'il conviendrait donc de relancer le programme, dont les objectifs initiaux n'ont été que très imparfaitement atteints. C'est pourquoi le Secrétaire d'Etat chargé de l'environnement a présenté une communication au CIQV du 18 avril 1989 pour la relance d'un programme de rattrapage des points noirs dus au bruit des transports terrestres."*

Une mission a été confiée à l'Ingénieur général TUTENUIT afin de dégager les conditions administratives et financières de redémarrage du programme. Le rapport remis au Secrétaire d'Etat à la fin de l'été 1989 propose une relance du programme de rattrapage des points noirs du bruit sur la base de nouvelles modalités financières qui devraient faire appel à un fonds spécial environnement."

Les propositions ont été formulées dans le cadre de plan national pour l'environnement. L'objectif de ce plan en matière de rattrapage des points noirs est de réaliser des travaux de réhabilitation acoustique portant sur 20 000 logements par an et environ 50 groupes scolaires, qui représentent une dépense de l'ordre de 800 millions de francs par an dont 50 % environ à la charge de l'Etat, l'autre moitié étant financée par les collectivités locales et les organismes propriéétaires.

Dans l'état actuel des choses (le problème est soulevé dans la plupart des pays de l'O.C.D.E.), seuls des moyens extrabudgétaires permettraient de mettre en oeuvre un programme de ce type.

L'hypothèse envisagée par le ministère consisterait par exemple à créer soit une taxe sur les carburants pour financer ce programme, égale à 1 centime par litre, ce qui représenterait une recette d'environ 400 millions de francs par an, ou bien une surtaxe sur les péages autoroutiers et les billets TGV.

La taxe pourrait être gérée par l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie qui devrait disposer des moyens en personnel suffisants pour suivre cette action.

Votre rapporteur, sans se prononcer sur le bien-fondé d'une telle disposition nouvelle, constate que la politique de lutte contre le bruit menée au cours des années récentes a échoué. Manquant d'ambition, elle n'a pas constitué une priorité, ce que confirment des crédits budgétaires limités.

Or, aujourd'hui, au-delà de la reconnaissance d'un véritable droit général au silence qu'une loi-cadre sur le bruit pourrait mettre en place, tout en organisant le droit du bruit, il importe avant tout de faire face à un certain nombre de priorités sociales.

Quatre actions revêtent un caractère prioritaire du point de vue du rattrapage des situations intolérables au voisinage des grandes infrastructures de transport :

- la réhabilitation des 200 000 logements (au moins) qui restent soumis à des bruits très élevés ;

- l'aide aux riverains des aérodrômes. A cet égard, le ministère prépare actuellement un projet de loi d'indemnisation. En outre, il paraît nécessaire d'étendre aux aéroports bruyants de province les mesures d'aide mise en oeuvre en Ile-de-France et de mettre en place un système de contrôle des trajectoires à proximité des zones habitées ;

- la protection des zones urbaines. Il est indispensable de généraliser l'isolation des voies routières ou ferrées (TGV) dans les zones habitées et d'utiliser les couvertures ou les passages en tunnel dès lors que les populations concernées sont importantes.

- la gestion des sources de bruit. La réglementation devrait être modifiée pour pouvoir imposer aux sources de bruit les plus fortes des mesures préventives, avec un système d'autorisation préalable dans certains cas, comme par exemple les discothèques, et la mise en place de système de surveillance autour des activités bruyantes.

Ces objectifs, il est vrai, se heurtent parfois à des réticences locales dues, en particulier, à l'absence dans des plans d'occupation des sols des dispositions résultant de la mise en application du plan d'exposition au bruit, ce qui a pour résultat des intempestives.

Mais, pour l'essentiel, force est de constater l'absence de financements adéquats.

2. Des crédits qui ne répondent pas aux besoins

En 1991, les crédits consacrés au bruit atteignaient 3,09 millions de francs en autorisations de programme et 4,65 millions de francs en crédits de paiement, avant régulation budgétaire. En 1992, ils devraient s'élever respectivement à 3,6 millions de francs et 4 millions de francs, ce qui représente un accroissement de 16,5 % des autorisations de programme et une baisse de 14 % des crédits de paiement.

Compte tenu des incertitudes qui pèsent sur le niveau réel des autorisations d programme, ces crédits ne peuvent être considérés comme satisfaisants. Certes, votre rapporteur se félicite de l'abondement des crédits du chapitre 67-20 article 10, qui permettent d'accorder des subventions à des collectivités locales et, notamment à des communes désireuses de se doter d'une véritable politique de lutte contre les nuisances sonores et d'aider divers organismes pour mener des études préalables concernant la lutte contre le bruit, par exemple afin de réaliser le diagnostic acoustique des logements sociaux avant réhabilitation.

Cependant, il constate que le Gouvernement ne cherche pas véritablement à donner une impulsion nouvelle, pour une action socialement prioritaire dont les collectivités

locales ou leurs groupements ne peuvent assurer seuls la charge.

En l'absence de tout moyen extrabudgétaire supplémentaire et alors que la France s'est engagée dans la réalisation de grands programmes d'infrastructures (TGV, autoroutes, réseaux de transports en commun...), il serait regrettable que l'Etat paraisse se contenter du financement de projets de prestige certes médiatiques, comme l'accompagnement paysager de la réalisation des autoroutes A 20 et A 75, tout en négligeant les actions de long terme au bénéfice du cadre de vie quotidien du plus grand nombre.

La qualité de la vie ne se décrète pas ; elle ne passe pas seulement par le budget de l'environnement tant il est vrai qu'elle est conditionnée par l'ensemble des décisions publiques. Si cet état de fait suppose qu'à l'avenir, le ministère de l'environnement intervienne au moment de la prise de décision, il est indéniable qu'il est aujourd'hui indispensable de rattraper les solutions existantes dont certaines demeurent extrêmement choquantes. C'est pourquoi votre rapporteur ne peut à nouveau que regretter la modicité des moyens mobilisés pour la lutte contre le bruit.

CONCLUSION

Le projet de budget de l'environnement pour 1992 ressemble, à quelques différences près, à celui de 1991. Le trompe-l'oeil que constituent les transferts comptables masquent une augmentation réelle modérée.

Votre rapporteur a examiné les évolutions qui lui paraissaient les plus significatives, les autres actions -recherche, études générales et informatiques, information et actions de coopération- qui ne représentent qu'une faible partie des crédits ne pouvant que conforter l'appréciation d'ensemble.

Plus qu'à des inflexions réelles, le présent budget procède à un certain nombre de rattrapages indispensables en faveur du conservatoire du littoral par exemple. Mais, il laisse dans l'ombre ou le déclin beaucoup d'éléments de la politique de l'environnement qui resteront négligés tant que de nouvelles ressources n'auront pas été mises en oeuvre.

Ce budget de rattrapage ne traduit pas cette nouvelle politique que le plan national pour l'environnement esquissait. Il pose plus de questions qu'il n'y répond, notamment en ce qui concerne les compétences de l'Etat et des collectivités locales en ce domaine.

Responsabilité, tel pourrait être le maître-mot d'une volonté réelle du Gouvernement.

Faute d'avoir pu la percevoir, votre commission a laissé le budget de l'environnement à votre appréciation.

MODIFICATIONS APORTEES PAR L'ASSEMBLEE NATIONALE

Les modifications apportées par l'Assemblée nationale au budget de l'environnement résultent uniquement de l'inscription de crédits non reconductibles.

Traditionnels lors de la seconde délibération, ces abondements ne représentent qu'une somme très limitée :

- 9 millions de francs en dépenses ordinaires ;

- 10,7 millions de francs en dépenses en capital, tant en autorisations de programme qu'en crédits de paiement.

En tout état de cause, ils ne sont pas de nature à modifier la position de sagesse adoptée par votre commission lors de l'examen de ce budget.