

N° 90

**SÉNAT**

SESSION ORDINAIRE DE 1999-2000

---

Annexe au procès-verbal de la séance du 25 novembre 1999.

**AVIS**

PRÉSENTÉ

*au nom de la commission des Affaires culturelles (1) sur le projet de loi de finances pour 2000*, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

TOME III

**ENVIRONNEMENT**

Par M. Ambroise DUPONT,  
Sénateur.

---

(1) Cette commission est composée de : MM. Adrien Gouteyron, *président* ; Jean Bernadaux, James Bordas, Jean-Louis Carrère, Jean-Paul Hugot, Pierre Laffitte, Ivan Renar, *vice-présidents* ; Alain Dufaut, Ambroise Dupont, André Maman, Mme Danièle Pourtaud, *secrétaires* ; MM. François Abadie, Jean Arthuis, Jean Bernard, André Bohl, Louis de Broissia, Jean-Claude Carle, Michel Charzat, Gérard Collomb, Xavier Darcos, Fernand Demilly, André Diligent, Jacques Donnay, Michel Dreyfus-Schmidt, Jean-Léonce Dupont, Daniel Eckenspieller, Jean-Pierre Fourcade, Bernard Fournier, Jean-Noël Guérini, Marcel Henry, Roger Hesling, Pierre Jeambrun, Serge Lagache, Robert Laufoaulu, Jacques Legendre, Serge Lepeltier, Louis Le Pensec, Mme Hélène Luc, MM. Pierre Martin, Jean-Luc Miraux, Philippe Nachbar, Jean-François Picheral, Guy Poirieux, Jack Ralite, Victor Reux, Philippe Richert, Michel Rufin, Claude Saunier, René-Pierre Signé, Jacques Valade, Albert Vecten, Marcel Vidal.

**Voir les numéros :**

**Assemblée nationale** (11<sup>ème</sup> législ.) : **1805, 1861 à 1866** et T.A. **370**.

**Sénat** : **88** et **89** (annexe n° 5) (1999-2000).

---

**Lois de finances.**

## SOMMAIRE

|   | <u>Pages</u> |
|---|--------------|
| <b>INTRODUCTION</b> .....   | 6            |
| <b>I. LES CRÉDITS AFFECTÉS AU MINISTÈRE DE L'ENVIRONNEMENT DANS<br/>LE PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2000</b> .....                      | 8            |
| <b>A. UNE NOUVELLE AUGMENTATION SUBSTANTIELLE DES CRÉDITS</b> .....   | 8            |
| 1. <i>Une croissance marquée des dépenses ordinaires et des autorisations de<br/>        programme</i> .....                              | 8            |
| 2. <i>Une nouvelle définition des agrégats</i> .....  | 9            |
| a) Soutien aux politiques environnementales (agrégat 1).....  | 10           |
| b) Protection de la nature, des sites et des paysages (agrégat 2) .....   | 11           |
| c) Protection de l'eau et des milieux aquatiques (agrégat 3) .....  | 11           |
| d) Prévention des pollutions et des risques (agrégat 4).....  | 12           |
| <b>B. LA FISCALITÉ ÉCOLOGIQUE</b> .....   | 12           |
| <b>C. DES CRÉATIONS D'EMPLOIS AUX EFFETS INCERTAINS</b> .....   | 13           |
| <b>II. UNE FORTE AUGMENTATION DES CRÉDITS CONSACRÉS À LA<br/>PROTECTION DES ESPACES NATURELS</b> .....                                    | 15           |
| <b>A. LES ACTIONS DE PROTECTION DE LA NATURE SONT LES GRANDES<br/>BÉNÉFICIAIRES DE L'AUGMENTATION DU BUDGET POUR 2000</b> .....           | 15           |
| 1. <i>Le réseau des espaces protégés par l'Etat</i> .....   | 18           |
| a) Les réserves naturelles .....  | 18           |
| b) Les parcs nationaux .....  | 20           |
| c) Le Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres .....   | 23           |
| d) Le plan Loire-Grandeur-Nature .....  | 25           |
| (1) La sécurité des riverains .....   | 26           |
| (2) La satisfaction des besoins en eau.....   | 26           |
| 2. <i>Les autres éléments de la protection des paysages</i> .....   | 27           |
| a) La constitution du réseau de sites « Natura 2000 ».....  | 27           |
| b) Les parcs naturels régionaux .....   | 30           |
| <b>B. MAIS DES ÉLÉMENTS FONDAMENTAUX POUR LA PROTECTION DE<br/>L'ENVIRONNEMENT RESTENT DÉLAISSÉS</b> .....                                | 31           |
| 1. <i>L'élimination des déchets ménagers posent des problèmes multiples et croissants<br/>        aux communes</i> .....                  | 31           |
| 2. <i>Le traitement à réserver aux boues d'épandage reste sans solution, alors qu'il<br/>        réclame des décisions urgentes</i> ..... | 33           |

|   |    |
|---|----|
| <b>III. L'IMMOBILISME DU MINISTÈRE EN MATIÈRE DE RÉGLEMENTATION<br/>DE LA PUBLICITÉ</b> ..... | 35 |
| A. UNE COMPÉTENCE RÉCENTE DU MINISTÈRE DE L'ENVIRONNEMENT.....                                | 35 |
| B. UNE NÉCESSAIRE RÉFLEXION SUR L'URBANISATION INCOHÉRENTE DES<br>ENTRÉES DE VILLES .....     | 35 |
| 1. <i>Le rapport sur les entrées de villes publié au mois d'octobre 1994</i> .....            | 35 |
| 2. <i>Le Comité national des entrées de villes</i> .....                                      | 36 |
| 3. <i>L'état actuel de la question et les chances d'une reconquête</i> .....                  | 39 |
| <b>EXAMEN EN COMMISSION</b> .....   | 42 |
| <b>LISTE DES AUDITIONS EFFECTUÉES PAR M. AMBROISE DUPONT</b> .....                            | 44 |



## INTRODUCTION

Mesdames, Messieurs,

Pour la deuxième année consécutive, les moyens du ministère de l'environnement sont en forte croissance. Ainsi M. Sautter, ministre de l'économie et des finances, s'est-il prévalu, lors de la séance au Sénat des questions au gouvernement du jeudi 4 novembre dernier, d'une progression de ces moyens *« de 8 % en 2000, soit une augmentation des crédits de l'ordre de 33 % en deux ans »*.

C'est en effet beaucoup, ce qui conduit à s'interroger sur **les capacités d'emploi efficace de crédits bénéficiant d'une telle progression.**

Pour ce qui touche aux secteurs auxquels votre rapporteur a souhaité porter une attention toute particulière, c'est-à-dire l'urbanisme et la publicité, la politique de l'eau ainsi que le traitement des déchets, on discerne mal, en tout cas, le bénéfice d'une telle augmentation des crédits.

En revanche, la préservation de l'environnement (parcs nationaux et régionaux, gestion des zones humides, application de la directive « Natura 2000 »), voit ses moyens considérablement renforcés, à l'exception du Conservatoire du littoral, à la gestion pourtant exemplaire.

**Pour 2000**, le projet de loi de finances prévoit une évolution des crédits de 3,957 milliards de francs en 1999 à **4,297 milliards de francs, soit plus de 8,6 %, en incluant la TGAP.**

Lors de la création, dans le cadre de la loi de finances pour 1999, de cette taxe générale sur les activités polluantes, dont le produit, inscrit au budget de l'environnement, devait se substituer à celui de cinq taxes antérieures, votre rapporteur s'était interrogé sur le devenir de cette nouvelle « fiscalité écologique » et sur la pérennité de l'affectation de son produit au financement de la politique de l'environnement. **Il n'aura**

**malheureusement pas fallu attendre longtemps pour que ces interrogations reçoivent la réponse que l'on pouvait redouter.**

De même, le projet de budget pour 2000 confirme l'évolution du ministère de l'environnement, qui se transforme progressivement en administration de gestion alors qu'il semblerait plus efficace de lui conférer un statut d'administration de mission, aux compétences horizontales et à la capacité de réflexion et d'intervention interministérielles.

Visiblement, ce n'est pas le chemin qui lui est tracé.

Le projet de budget pour 2000 s'inscrit en effet dans le droit fil du souhait exprimé l'an dernier par la ministre de faire de l'environnement un « ministère de plein exercice », voire « un ministère régalien ».

**Votre commission, qui avait contesté, l'an dernier, le bien-fondé de ce choix, s'inquiète aujourd'hui de constater que cette évolution des structures administratives ne semble pas, tant s'en faut, s'accompagner d'un approfondissement de la réflexion sur le développement durable, ni sur la stratégie et les orientations propres à le garantir.**

Cette contradiction a conduit votre commission des affaires culturelles à émettre un avis défavorable à l'adoption des crédits de l'environnement pour 2000.

\*

\*      \*

## **I. LES CRÉDITS AFFECTÉS AU MINISTÈRE DE L'ENVIRONNEMENT DANS LE PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2000**

Pour la deuxième année consécutive, les moyens de ce ministère sont en forte croissance.

En effet, le budget de l'environnement avait déjà augmenté, en 1999, de 14,8 % par rapport à 1998 (+107,8 % en prenant en compte l'effet de la TGAP).

Pour 2000, le projet de loi de finances prévoit une évolution des crédits de 3,957 milliards de francs en 1999 à 4,297 milliards de francs, soit plus de 8,6 %, en incluant la TGAP.

### **A. UNE NOUVELLE AUGMENTATION SUBSTANTIELLE DES CRÉDITS**

Les crédits inscrits au budget de la section environnement dans le projet de loi de finances pour 2000 du ministère de l'aménagement du territoire et de l'environnement s'élèvent à 4 298 millions de francs, progressant de 8,8 % par rapport à 1999, pour représenter environ 0,3 % du budget civil de l'Etat.

Le projet de budget retient, d'après le ministère, trois priorités : renforcer la capacité d'expertise du ministère et développer la prévention des risques, accroître les actions de péréquation et de solidarité dans le secteur de l'eau, et améliorer la protection des zones naturelles sensibles.

#### **1. Une croissance marquée des dépenses ordinaires et des autorisations de programme**

Le tableau ci-après décrit l'évolution des crédits du ministère par titre budgétaire :

**RÉPARTITION DES CRÉDITS VOTÉS POUR 1999 ET DEMANDÉS POUR 2000  
PAR TITRE ET ÉVOLUTION**

*(en millions de francs)*

| Nature des dépenses  | Crédits<br>votés 1999 | Crédits<br>demandés 2000 | Evolution<br>(en %) |
|--|-----------------------|--------------------------|---------------------|
| <b>Dépenses ordinaires - DO - (titres III et IV)</b>           | <b>1 549</b>          | <b>1 842</b>             | <b>+ 19 %</b>       |
| - Titre III - Moyens des services                              | 1 038                 | 1 263                    | + 22 %              |
| - Titre IV - Interventions publiques                           | 511                   | 579                      | + 13 %              |
| <b>Dépenses en capital - CP - (titres V et VI)</b>             | <b>2 408</b>          | <b>2 455</b>             | <b>+ 2 %</b>        |
| - Titre V - Investissements exécutés par l'Etat                | 284                   | 287                      | + 1 %               |
| - Titre VI - Subventions d'investissement accordées par l'Etat | 2 124                 | 2 169                    | + 2 %               |
| <b>Total DO + CP</b>   | <b>3 957</b>          | <b>4 298</b>             | <b>+ 9 %</b>        |
| <b>Autorisations de programme - (titres V et VI)</b>           | <b>2 544</b>          | <b>3 957</b>             | <b>+ 56 %</b>       |
| - Titre V - Investissements exécutés par l'Etat                | 344                   | 284                      | - 19 %              |
| - Titre VI - Subventions d'investissement accordées par l'Etat | 2 199                 | 2 408                    | + 10 %              |

*Source : ministère de l'économie, des finances et de l'industrie*

## 2. Une nouvelle définition des agrégats

La présentation budgétaire par agrégats a évolué depuis **1999** ; elle était alors la suivante :

**ÉVOLUTION DES CRÉDITS PAR AGRÉGAT  
(EN MOYENS DE PAIEMENT)**

|  | Projet de loi de<br>finances 1998 | Projet de loi de<br>finances 1999 | Évolution<br>(%) | Part de l'agrégat<br>(en %) |
|--|-----------------------------------|-----------------------------------|------------------|-----------------------------|
| <b>Administration générale</b>                                       | 571,6                             | 644,6                             | 12,8 %           | 16,4 %                      |
| <b>Connaissance de l'environnement et coopération internationale</b> | 83,1                              | 110,6                             | 33,1 %           | 2,8 %                       |
| <b>Protection de l'eau et des milieux aquatiques</b>                 | 232,5                             | 265,1                             | 14 %             | 6,8 %                       |
| <b>Prévention des pollutions et des risques</b>                      | 387                               | 2 192,3                           | 466,5 %          | 55,5 %                      |
| <b>Protection de la nature, des sites et des paysages</b>            | 546,7                             | 654,5                             | 19,7 %           | 16,5 %                      |
| <b>Recherche</b>   | 75,5                              | 80,7                              | 6,9 %            | 2 %                         |
| <b>TOTAL</b>   | <b>1 896,4</b>                    | <b>3 947,8</b>                    | <b>108,2 %</b>   | <b>100 %</b>                |



Dans le projet de loi de finances pour 2000, cette nomenclature a été ainsi modifiée :

01 Soutien aux politiques environnementales

02 Protection de la nature, sites et paysages

03 Protection de l'eau et des milieux aquatiques

04 Prévention des pollutions et des risques

Le tableau suivant récapitule l'évolution des agrégats nouvellement définis, depuis 1995 :

**TABLEAU DE RÉPARTITION DES CRÉDITS PAR AGRÉGAT**

*(en millions de francs)*

| Agrégat/PLF antérieurs | Agrégat/PLF 2000 | 1995     | 1996   | 1997    | 1998    | 1999     | 2000     |
|------------------------|------------------|----------|--------|---------|---------|----------|----------|
| 1, 2, 6                | 1                | 736,5    | 734,39 | 717,83  | 732,76  | 835,95   | 1 000,74 |
| 5                      | 2                | 492,07   | 497,79 | 504,67  | 536,28  | 654,51   | 746,71   |
| 3                      | 3                | 263,88   | 272,25 | 262,59  | 229,84  | 265,04   | 265,04   |
| 4                      | 4                | 264,12   | 253,56 | 383,59  | 386,61  | 2 192,27 | 2 287,12 |
|                        | Total            | 1 756,66 | 1 758  | 1 868,5 | 1 885,5 | 3 947,78 | 4 299,62 |

*Source : ministère de l'environnement*

L'évolution des crédits est diverse suivant les agrégats :

*a) Soutien aux politiques environnementales (agrégat 1)*

140 créations d'emplois et 70 transferts de postes renforcent la structure du ministère : 50 en administration centrale -notamment au profit de la nouvelle direction des études économiques et de l'évaluation environnementale qui aura pour mission de développer les capacités d'expertise du ministère- et 90 en services déconcentrés pour permettre une meilleure prise en compte de l'environnement au niveau régional et améliorer la police des installations classées, tant industrielles qu'agricoles.

Les services du ministère indiquent que :

« Le budget du ministère de l'environnement a régulièrement progressé entre 1991 et 1998, passant de 1 270,38 millions de francs à 1 885,5 millions de francs. Durant

cette période, les principales actions du ministère ont porté sur les agences de l'eau, la mise en place des plans de prévention des risques -décidés en 1994, à la suite des inondations catastrophiques des hivers 1993 et 1994- la protection du patrimoine naturel et la mise en application de la loi sur l'air. »

*b) Protection de la nature, des sites et des paysages (agrégat 2)*

747,4 millions de francs seront consacrés à la protection de la nature, des sites et des paysages (+ 14,2 % par rapport à 1999). Le fonds de gestion des milieux naturels disposera de 242 millions de francs. Les moyens nouveaux sont affectés à la poursuite de la mise en œuvre du réseau Natura 2000 (+ 27 millions de francs) et à la mise en œuvre du schéma des services collectifs des espaces naturels et ruraux (+ 3 millions de francs).

Le développement du réseau d'espaces naturels protégés, sites placés sous la responsabilité de l'Etat et gérés en partie par des établissements publics, recevra 436,5 millions de francs. Les parcs nationaux, les réserves naturelles, le conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres et le Muséum national d'histoire naturelle sont inclus dans ce programme mais bénéficient inégalement des crédits supplémentaires dégagés pour 2000. Le Conservatoire du littoral, notamment, disposera de 5 emplois supplémentaires, mais ses crédits restent stables.

*c) Protection de l'eau et des milieux aquatiques (agrégat 3)*

Dans le domaine de l'eau, le ministère définit et élabore les moyens d'une gestion de l'eau qui doit satisfaire les exigences quantitatives et qualitatives des différents usagers, et protéger les milieux naturels.

Depuis 1994, le budget de la protection de l'eau et des milieux aquatiques a été marqué par trois évolutions majeures : l'adoption du plan « Loire Grandeur Nature » et du plan de prévention des inondations a conduit à une augmentation des crédits (+ 38 % en DO + AP), la création, en 1997, d'un fonds de concours de 110 millions de francs, abondé par les agences de l'eau, et enfin la création, en 1999, d'un second fonds de concours de 140 millions de francs destiné aux moyens techniques de la police de l'eau et des milieux aquatiques.

Ces deux fonds de concours sont supprimés en l'an 2000 avec la création d'une section « fonds national de solidarité sur l'eau » du nouveau compte spécial du trésor intitulé « fonds national de l'eau », d'un montant de 500 millions de francs. Cette section gérée par le ministère de l'aménagement du territoire et de l'environnement finance des actions assurées par les anciens fonds de concours, et d'autres, totalement nouvelles comme la péréquation interbassin (184 millions de francs dont 90 millions de francs pour la restauration des rivières et 94 millions de francs pour des actions nouvelles sur les pollutions diffuses et les zones humides), la solidarité nationale (plus de 94 millions de francs d'actions sur l'économie de l'eau dans l'habitat social et la correction des

« héritages d'un développement non durable ») et la connaissance de l'eau et des milieux aquatiques (168 millions de francs).

Le budget classique de la direction de l'eau finance, quant à lui, les interventions en matière de police de l'eau (36 millions de francs) et la prévention des inondations (207 millions de francs).

*d) Prévention des pollutions et des risques (agrégat 4)*

Les moyens d'actions de l'ADEME (+ 133 millions de francs) pour intervenir dans les domaines des déchets ménagers et assimilés et des huiles usagées, et de l'INERIS (+ 27 millions de francs) afin de développer les actions dans le domaine des risques chroniques et accidentels. Par ailleurs, 5,5 millions de francs sont consacrés à l'élaboration des plans de prévention des risques, dont devront être dotées toutes les communes exposées à un risque avéré. Les crédits destinés à l'expertise des conséquences, sur l'environnement et la santé, des rejets de certains produits toxiques sont augmentés de 4,9 millions de francs. Enfin, le développement du dispositif de surveillance de la qualité de l'air se poursuit (226 millions de francs en 2000, soit + 2 millions de francs) avec la diversification des polluants surveillés, l'extension géographique de la surveillance et l'amélioration de l'information au public.

En 1999, le budget du ministère a atteint 3 947,7 millions de francs. En effet, une dotation de 1 435 millions de francs a permis de compenser la suppression de taxes affectées, du fait de la création de la TGAP. Cette dotation permettra de poursuivre les actions de l'ADEME. Une mesure nouvelle de 333 millions de francs a permis de relancer la politique française de maîtrise de l'énergie et le développement des énergies renouvelables. Globalement, l'ADEME a bénéficié en 1999 d'une dotation supérieure de près de 40 %.

## ***B. LA FISCALITÉ ÉCOLOGIQUE***

L'essentiel de cette fiscalité relève de la taxe générale sur les activités polluantes (TGAP) introduite dans le budget du ministère de l'environnement en 1999 pour se substituer à cinq taxes antérieures (taxes sur les déchets ménagers, les déchets industriels, la pollution atmosphérique, le bruit, et les huiles usagées).

Versée, comme ces taxes supprimées, à l'ADEME (Agence pour le développement de l'environnement et la maîtrise de l'énergie) en 1999, la TGAP voit son assiette élargie et surtout, son affectation détournée par les dispositions de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2000 qui prévoit de la faire contribuer à l'allégement des cotisations patronales pesant sur les salaires. Mon collègue Philippe

Adnot a très bien analysé dans le rapport qu'il a rédigé au nom de la commission des finances sur les crédits de l'environnement pour 2000, cette surprenante transformation d'une éco-taxe en impôt de rendement. Notre rapporteur, qui a toujours été réservé sur l'efficacité du principe « pollueur-payeur » ne peut que voir, dans cette évolution perverse, la confirmation de ses craintes : les écotaxes, loin d'être dissuasives, sont simplement intégrées parmi les autres coûts de revient par les producteurs, qui ne sont en rien incités à modifier leurs comportements polluants. C'est pourquoi l'extension de l'assiette de la TGAP à de nouveaux secteurs -lessives et produits adoucissants, produits antiparasitaires à usage agricole, sans compter les consommations intermédiaires d'énergie, introduites lors du débat à l'Assemblée nationale ne peut que susciter les plus vives réserves sur leur impact effectif pour réduire les comportements polluants.

### **C. DES CRÉATIONS D'EMPLOIS AUX EFFETS INCERTAINS**

L'évolution globale des effectifs du ministère de l'environnement depuis 1993 est la suivante :

|  | 1993 | 1994 | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 | 2000<br>(prévision) |
|--|------|------|------|------|------|------|------|---------------------|
| <b>Effectifs totaux</b>                                      | 2320 | 2330 | 2351 | 2351 | 2378 | 2412 | 2551 | 2760                |
| <b>Créations d'emplois par rapport à l'année précédente</b>  | 40   | 10   | 21   | 0    | 0    | 34   | 139  | 139                 |
| <b>Transferts d'emplois par rapport à l'année précédente</b> | 171  | 0    | 0    | 0    | 27   | 0    | 0    | 70                  |

S'agissant des créations d'emplois prévues pour 2000. Elles seront réparties comme suit :

### RÉPARTITION DES EFFECTIFS DU MINISTÈRE

|                                | 1999  | 2000  |
|--------------------------------|-------|-------|
| <b>Administration centrale</b> | 566   | 675   |
| <b>DIREN</b>                   | 1 210 | 1 246 |
| <b>DRIRE</b>                   | 775   | 819   |
| <b>DSV</b>                     | 0     | 20    |
| <b>Total</b>                   | 2 551 | 2 760 |

Source : ministère de l'environnement

Il y aura donc, l'an prochain, les créations suivantes :

- 50 emplois à l'administration centrale ;

- 36 emplois dans les directions régionales de l'environnement (DIREN) ;

- 34 emplois dans les directions régionales de l'industrie, de la recherche et de l'environnement (DRIRE), directions dont la tâche principale consiste dans l'inspection et le contrôle des installations classées ;

- 20 emplois dans les directions des services vétérinaires (DSV).

Autant les créations d'emplois dans les services déconcentrés du ministère semblent bienvenues, car l'expérience des élus leur montre que les installations classées, qu'elles soient industrielles ou agricoles, ne font pas l'objet de contrôles suffisants, et que les directions régionales ne disposent pas des structures nécessaires pour remplir efficacement leurs missions, autant les créations d'emplois à l'administration centrale n'emportent pas l'adhésion. On constate que les effectifs globaux du ministère sont passés de 2 378 emplois en 1997 à 2 760 prévus en 2000, soit une augmentation de 382 emplois en trois ans (+16 %).

Ce rythme, atypique en lui-même durant une période où un large accord s'est fait sur la nécessité d'au moins stabiliser les effectifs des administrations centrales, est de surcroît sous-tendu, selon les termes « régaliennes ». Ce qualificatif inadapté à une fonction nouvelle et dont on peut légitimement se demander si elle relève de l'Etat, des collectivités territoriales, des acteurs privés, ou de leur association, traduit une volonté de s'instaurer comme une administration de plein exercice. Cette orientation semble à votre commission aussi dérisoire qu'inadaptée : aussi nombreux que soient les emplois créés à l'avenir au sein du ministère de l'environnement -et ce n'est pas la voie souhaitée par la commission- il ne pourra rivaliser avec les administrations en place de longue date.

Cette évolution est d'autant plus critiquable qu'elle ne permet cependant pas au ministère de répondre aux demandes de conseils et d'orientation en matière de développement durable comme le rapport l'expose plus loin.

## **II. UNE FORTE AUGMENTATION DES CRÉDITS CONSACRÉS À LA PROTECTION DES ESPACES NATURELS**

L'ensemble des moyens (dépenses ordinaires + crédits de paiement) affectés à la protection des espaces naturels augmente à nouveau de 14 %, de 1999 à 2000, après avoir crû de 22 % de 1998 à 1999.

Au total, les crédits de la direction de la nature et des paysages passeront de 344,26 millions de francs en 1999 à 430,83 millions de francs dans le projet de loi de finances pour 2000.

Les actions permises par cette croissance bénéficieront aux divers secteurs de la protection de la nature.

### ***A. LES ACTIONS DE PROTECTION DE LA NATURE SONT LES GRANDES BÉNÉFICIAIRES DE L'AUGMENTATION DU BUDGET POUR 2000***

L'évolution des dépenses ordinaires et des dépenses en capital du budget voté de 1999 au projet de loi de finances pour 2000 est retracée dans le tableau suivant :

| dépenses ordinaires                  |                    |                    | dépenses en capital   |                    |                    |                    |                    |
|--------------------------------------|--------------------|--------------------|---|--------------------|--------------------|--------------------|--------------------|
| actions                              | 1999               | 2000               | Actions   | 1999               |                    | 2000               |                    |
|                                      |                    |                    |   | AP                 | CP                 | AP                 | CP                 |
| Parcs nationaux                      | 133 529 282        | 139 441 921        | Parcs nationaux   | 44 465 000         | 44 446 000         | 51 065 000         | 46 946 000         |
| GIP ATEN                             | 2 750 325          | 6 060 831          | GIP ATEN  | 1 665 000          | 1 200 000          | 1 665 000          | 1 830 000          |
| Espace Mont Blanc                    | 1 000 000          | 1 000 000          | Parcs nationaux à l'étude                                   | 12 903 000         | 6 220 000          | 16 903 000         | 8 670 000          |
| Réserves naturelles                  | 40 214 359         | 47 810 089         | Réserves naturelles   | 20 585 000         | 14 417 000         | 23 785 000         | 18 907 000         |
| Parcs naturels régionaux             | 35 403 708         | 40 135 579         | Parcs naturels régionaux                                    | 15 545 000         | 14 222 000         | 21 245 000         | 14 639 000         |
| Capacité d'expertise                 | 10 000 000         | 10 000 000         | Actions communautaires                                      | 13 658 000         | 14 000 000         | 13 658 000         | 8 688 800          |
| conservatoire du littoral            | 17 585 048         | 32 252 144         | Conservatoire du littoral                                   | 138 000 000        | 132 750 000        | 112 600 000        | 117 050 000        |
| gestion contractuelle de l'espace    | 4 550 000          | 12 650 000         | Etudes sur les milieux et gestion contractuelle de l'espace | 10 458 000         | 12 904 500         | 10 458 000         | 8 425 850          |
| Politique paysagère                  | 713 476            | 6 221 476          | Paysages  | 21 876 000         | 16 560 000         | 43 599 000         | 28 875 000         |
| Ecole du paysage                     | 2 000 000          | 2 008 600          | Ecole du paysage  | 2 000 000          | 1 000 000          | 2 000 000          | 1 000 000          |
| Evaluation environnementale          | 2 710 000          | 14 710 000         | Evaluation environnementale                                 | 23 560 000         | 17 136 000         | 25 560 000         | 16 260 000         |
| sites DAU                            | 508 000            |                    | Sites   | 19 723 000         | 14 914 000         | 12 490 000         | 9 949 750          |
| Instances consultatives              | 8 513 000          | 8 993 000          |   |                    |                    |                    |                    |
| Programme action biodiversité        | 19 640 089         | 24 090 089         | programme action biodiversité                               | 11 190 000         | 8 645 000          | 800 000            | 400 000            |
| CBN                                  | 4 530 963          | 6 194 552          |   |                    |                    |                    |                    |
| Museum national d'histoire naturelle | 5 266 244          | 6 917 709          | Muséum national d'histoire naturelle                        | 3 100 000          | 3 107 000          | 1 500 000          | 1 507 000          |
| Natura                               | 55 350 000         | 72 350 000         | Natura  | 29 807 000         | 15 502 500         | 46 807 000         | 34 515 600         |
| <b>TOTAUX</b>                        | <b>344 264 494</b> | <b>430 835 991</b> |   | <b>368 535 000</b> | <b>317 024 000</b> | <b>384 135 000</b> | <b>317 664 000</b> |

Ces évolutions recouvrent, d'après les indications du ministère, les affectations suivantes :

**Le développement du réseau d'espaces naturels** : il s'agit des espaces gérés par les établissements publics ou dépendant directement de l'Etat pour leur mise en œuvre, et dont les moyens nouveaux progressent dans ce secteur de 23,76 millions de francs (DO + CP), soit au total un montant de 436,5 millions de francs, qui seront répartis comme suit :

\* **Parcs nationaux** : + 10,21 millions de francs (DO + CP) affectés à la mise en place du parc national marin de Corse, au soutien de la mission du parc de la forêt guyanaise et à la construction des navires nécessaires à la surveillance et au contrôle des futurs parcs marins ;

**19 emplois** sont créés dans les parcs dont 13 pour le futur parc national de Corse : par ailleurs, les investissements des parcs nationaux existants sont augmentés pour tenir compte de la mise en place des nouveaux programmes d'aménagement adoptés par les établissements publics.

\* **Conservatoire du littoral** : + 1,97 million de francs (DO + CP) affecté à la création de **5 emplois** pour permettre au Conservatoire du littoral d'assurer sa mission.

\* **Réserves naturelles** : + 8,6 millions de francs (DO + CP) : ces moyens seront consacrés à la gestion des nouvelles réserves créées en l'an 2000, et au fonctionnement de celles récemment créées en Guyane.

\* **UICN : Réseau français** : Lors du 50<sup>ème</sup> anniversaire de l'Union internationale de la conservation de la nature à Fontainebleau, un engagement avait été pris pour qu'une subvention d'un million de francs (DO + CP) soit affectée à la participation d'experts français et d'ONG aux commissions de l'UICN chargées de définir les normes et les politiques applicables à la conservation de la nature.

\* **GIP/ATEN** : + 3,3 millions de francs (DO + CP) : le groupement d'intérêt public atelier technique des espaces naturels disposera de moyens spécifiques nouveaux, essentiellement pour assurer la formation des personnels impliqués dans la mise en place du réseau Natura 2000.

### **La politique de préservation des sites et des paysages et de l'environnement urbain**

Les moyens des **sites et paysages** progressent de 5,68 millions de francs (DO + CP), soit au total 38,1 millions de francs.



Les moyens nouveaux sont affectés au renforcement des crédits du fonds de gestion des milieux naturels, au développement du réseau d'espaces naturels protégés, à la politique de préservation des sites et paysages et à l'environnement urbain.

**Le Fonds de gestion des milieux naturels (FGMN)** reçoit 51,9 millions de francs (DO + CP) de moyens nouveaux. La dotation du FGMN progresse de 26 %, s'élevant à présent à 241,8 millions de francs (DO + CP). Comme prévu dans l'article 33 de la loi du 25 juin 1999 d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire, le Fonds de gestion des milieux naturels (FGMN) contribue au financement des projets d'intérêt collectif concourant à la protection et à la réhabilitation de la gestion des milieux et des habitats naturels. Le FGMN assure le financement de la politique de préservation des milieux naturels et de la diversité biologique relevant principalement des mesures de gestion contractuelles : réseau Natura 2000, parcs naturels régionaux, conservatoires régionaux des espaces naturels, programme de conservation des espèces sauvages et extension du réseau des conservatoires botaniques nationaux.

Les mesures nouvelles inscrites au FGMN en l'an 2000 portent sur la poursuite de la mise en œuvre du **réseau Natura 2000**, notamment pour l'élaboration des documents d'objectifs et le soutien sur une base contractuelle, des activités menées par les propriétaires et les exploitants dans les sites du réseau (+ **27 millions de francs**, DO + CP) ; la mise en œuvre du **schéma des services collectifs des espaces naturels et ruraux** (+ **3 millions de francs**, DO + CP) ; l'amélioration des connaissances scientifiques et techniques de **la diversité biologique des écosystèmes forestiers** pour en assurer une gestion conservatoire appropriée en liaison avec les intérêts de la sylviculture (+ **4,2 millions de francs**, DO + CP) ; les moyens alloués aux nouveaux **parcs naturels régionaux** (PNR) et à ceux dont la charge sera renouvelée (+ **8,35 millions de francs**, DO + CP), ainsi qu'aux conservatoires régionaux d'espaces naturels (+ **2 millions de francs**, DO + CP) ; le développement du programme de **conservation des espèces animales sauvages** et les mesures d'accompagnement économique, ainsi que l'extension du réseau des **conservatoires botaniques nationaux** (+ **7,4 millions de francs**, DO + CP) ; l'accompagnement de la démarche internationale en faveur de la protection des coraux, avec la création d'un **Comité de l'initiative française pour les récifs coralliens** (+ **0,8 million de francs**, DO + CP).

## **1. Le réseau des espaces protégés par l'Etat**

### *a) Les réserves naturelles*

La France comptait en 1999 146 réserves naturelles protégeant 451 700 hectares, soit 7 905 hectares de plus qu'en 1998, et 31 projets en cours d'instruction. L'objectif est d'assurer une protection de chacun des milieux existant en France, en se fondant sur les inventaires scientifiques réalisés aux niveaux français et européen.

Le classement des réserves et leur gestion font appel à la concertation avec les propriétaires et les collectivités locales. Un plan de gestion écologique est mis en place progressivement dans chaque réserve, dans un souci d'efficacité scientifique et technique. L'Etat confie la gestion des réserves à des collectivités locales, des établissements publics ou des associations. Les élus, les propriétaires et les associations participent à son comité consultatif, présidé par le préfet.

Les moyens affectés par l'Etat aux réserves sont globalement adaptés à la création des nouvelles réserves.

En 1996, quatre réserves ont été classées, cinq en 1997, sept en 1998, deux depuis le début de l'année 1999 et cinq à sept projets sont susceptibles d'aboutir d'ici à la fin de l'année en cours.

La répartition des 146 réserves actuelles selon leur surface est la suivante :

- 20 réserves de 30 à 99 ha,
- 30 de 30 à 99 ha,
- 38 de 100 à 499 ha,
- 18 de 500 à 999 ha,
- 29 de 1 000 à 5 000 ha,
- 11 de plus de 5 000 ha.

La répartition des organismes gestionnaires par catégories est actuellement la suivante pour les 146 réserves existantes :

- 31 réserves sont confiées à des instances locales (21 %) ;
- 26 réserves sont gérées par des établissements publics (18 %) ;
- 86 par des associations (61 %) ;
- 3 réserves naturelles, récemment créées, n'ont pas encore de gestionnaire désigné (Hauts de Chartreuse, point de Givet et baie de l'Aiguillon en Charente Maritime).

Au total, onze réserves naturelles sont sous co-gestion de deux (ou trois) organismes, et certaines associations gestionnaires réunissent elles-mêmes plusieurs partenaires. Les associations sont moins souvent que par le passé désignées comme gestionnaires uniques, ce qui semble correspondre à l'intérêt grandissant pour les réserves naturelles manifesté par les collectivités territoriales, qui prennent conscience de la place

que peuvent tenir les réserves dans le développement local. Par ailleurs, certains établissements publics comme l'Office national des forêts veulent s'investir dans la gestion écologique d'espaces naturels exceptionnels comme les réserves naturelles, pour y valoriser leurs compétences scientifiques et techniques.

*b) Les parcs nationaux*

*\* Objectifs des parcs nationaux*

Les objectifs de la politique des parcs nationaux sont définis dans l'exposé des motifs de la loi du 22 juillet 1960. Il s'agit de protéger le patrimoine naturel, mettre à la disposition de tous, et plus particulièrement des citoyens, les richesses ainsi préservées, contribuer au développement économique, social et culturel des territoires où ils sont implantés.

*\* Nombre et étendue des parcs nationaux*

- **Le Parc national de la Vanoise** créé en 1963. Superficie : 52 839 ha en zone parc, 145 000 ha en zone périphérique.

- **Le Parc national de Port-Cros** créé en 1963. Superficie : 694 ha de zones terrestres, 1 800 ha de superficie marine.

- **Le Parc national des Pyrénées** créé en 1967. Superficie : 45 707 ha en zone parc, 206 352 ha en zone périphérique.

- **Le Parc national des Cévennes** créé en 1970. Superficie : 91 279 ha en zone parc, 229 726 ha en zone périphérique.

- **Le Parc national des Ecrins** créé en 1973. Superficie : 91 800 ha en zone parc, 178 200 ha en zone périphérique.

- **Le Parc national du Mercantour** créé en 1979. Superficie : 68 500 ha en zone parc, 136 500 ha en zone périphérique.

- **Le Parc national de la Guadeloupe** créé en 1989. Superficie : 17 300 ha en zone parc, 12 200 ha en zone périphérique.

Superficie totale des 7 parcs nationaux : 369 919 ha en zone centrale (environ 0,66 % du territoire national) et 907 978 ha en zone périphérique.

*\* Projets de création de nouveaux parcs*

Le **futur Parc national marin de Corse** dont la superficie estimée serait de 100 000 ha en mer et de 40 000 ha de littoral entre Piana et Calvi, a fait l'objet d'un avant-projet qui a donné lieu, en 1996, à de premières délibérations favorables.

Un chargé de mission a été nommé en février 1997 et un comité de pilotage, co-présidé par le Préfet de Corse et le Préfet maritime de la Méditerranée, a été institué par décision ministérielle du 4 septembre 1997. Les travaux de ce comité et du chargé de mission permettront de soumettre le projet de décret de création du parc à l'enquête publique, au cours du dernier trimestre de 1999.

Le **projet de création d'un Parc national marin de la mer d'Iroise** a été lancé en 1990. En mai 1991, le Préfet a confié au parc naturel régional d'Armorique la réalisation d'une étude de faisabilité, terminée en 1993. La procédure de création a été engagée en octobre 1995, et un chargé de mission désigné en septembre 1996. La richesse du patrimoine naturel mise en évidence par l'étude d'identification, et la motivation de ses promoteurs (en particulier le parc naturel régional d'Armorique) sont autant d'éléments positifs.

Le comité de pilotage rassemble, sous la co-présidence du Préfet du Finistère et du Préfet maritime de l'Atlantique, les élus, les scientifiques, les professionnels, les usagers et les administrations. Un document d'intention devrait être présenté à l'automne 1999 au comité de pilotage.

Le **projet de Parc national de la forêt tropicale de Guyane** constitue une priorité depuis l'engagement sur la diversité biologique pris par la France à la Conférence de Rio de 1992. De nombreuses études ont, depuis plus de 20 ans, démontré l'intérêt scientifique et la richesse biologique de la forêt guyanaise, et conclu à l'intérêt de mettre en place un système de protection adapté.

En février 1993, le ministre chargé de l'environnement a nommé un chargé de mission ; en octobre 1994 ont été arrêtées les grandes lignes d'un premier projet dont la délimitation territoriale était affinée en décembre 1995. Après concertation des élus locaux, un deuxième projet est en cours d'élaboration depuis 1997. Il s'appuie sur les travaux de trois groupes techniques présidés par des élus locaux qui ont permis de proposer un projet reposant sur quatre grands objectifs : protéger le patrimoine naturel du sud guyanais de manière à assurer la pérennité de l'écosystème forestier, reconnaître et respecter la richesse et la spécificité des cultures, participer activement à l'émergence d'un développement adapté aux spécificités des communes de « l'espace parc » (zones centrale et périphérique), constituer une référence en matière de valorisation de la biodiversité et de gestion des espaces naturels protégés, sur la scène locale et internationale.

Le deuxième projet a été transmis par le préfet, en début d'année 1999, aux élus pour avis.

*\* Zones périphériques*

Les zones périphériques des parcs nationaux sont des zones habitées jouant d'une certaine manière un rôle tampon entre les zones centrales, qui sont des zones naturelles soumises à une réglementation très stricte, et le reste du territoire. Ces zones périphériques ne sont soumises à aucune contrainte réglementaire particulière, bien que leurs territoires disposent souvent de milieux biologiques de grande qualité. Le parc doit donc y privilégier des démarches contractuelles.

**Parfois considérées par les collectivités locales comme une zone de compensation par rapport aux contraintes imposées en zone centrale**, elles sont, en fait, une zone spéciale d'aménagement du territoire où le parc peut favoriser une politique d'accueil et expérimenter des actions de développement durable.

Le ministère de l'environnement met chaque année à la disposition de l'ensemble des zones périphériques 9 millions de francs dont la majeure partie est contractualisée dans les contrats de plan Etat-région. Ces crédits servent à des actions diverses comme la sauvegarde du patrimoine naturel dans le cadre de gestion contractuelle des milieux agricoles et forestiers, la réhabilitation du petit patrimoine rural : fontaines, chapelles, moulins, financement des surcoûts, réhabilitation de hameaux suivant des prescriptions architecturales ou des actions de communication : centres d'information, expositions.

*\* Bilan des difficultés rencontrées par les parcs nationaux et leur zone périphérique*

La principale difficulté des parcs, inhérente à la mission définie par les textes fondateurs est de **protéger la nature tout en favorisant le développement de la zone périphérique**. Dans les parcs de montagne, pour la majorité d'entre eux, la conservation des alpages passe par le maintien de l'utilisation de ceux-ci par des bergers. Ces professionnels souhaitent poursuivre leur activité, ce qui entraîne des demandes de travaux de génie civil à concilier avec une protection de la nature.

La seconde difficulté provient du succès touristique des parcs qui reçoivent environ 7,2 millions de visiteurs par an. Une telle pression humaine sur des territoires relativement restreints entraîne la nécessité de gérer les flux touristiques en apportant une information pratique sur le terrain sans sacrifier la protection des milieux.

Dans un souci de simplification et de plus grande cohérence de l'action des organismes publics, l'affectation de certains terrains domaniaux, notamment des terrains d'altitude sans vocation forestière, pourrait être envisagée au profit de l'établissement public chargé du parc.

De même, il conviendrait, en accord avec le ministre chargé de la forêt, que la spécificité des parcs nationaux soit prise en compte dans les documents relatifs à la forêt.

*c) Le Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres*

**• Objectifs**

Les objectifs que poursuit le Conservatoire du littoral sont ceux qui ont été définis dans la loi du 10 juillet 1975 portant création de l'établissement, étendus par les dispositions de la loi « Paysage » et intégrés au code rural.

A la demande du gouvernement, le Conservatoire a élaboré en 1995 une stratégie à long terme qui s'appuie sur un inventaire exhaustif des sites naturels remarquables le long du littoral correspondant aux critères d'intervention de l'établissement. Cet inventaire, approuvé par le gouvernement et présenté au Président de la République, conduit à prévoir la maîtrise foncière de 200 000 ha en bord de mer pour atteindre l'objectif fixé par le gouvernement qui consiste à assurer la protection définitive d'un tiers du littoral français. Au 1<sup>er</sup> août 1999, le patrimoine du Conservatoire atteint pratiquement 60 000 ha.

Le second objectif poursuivi par le Conservatoire est de mettre en place les meilleures conditions de gestion de son patrimoine. Dans ce domaine, le Conservatoire veille à passer des conventions de gestion avec les collectivités locales et à associer les départements à la gestion des sites.

Un effort particulier est également mené pour favoriser l'accueil et l'information du public : signalisation des terrains, ouverture de maisons d'accueil, aménagement de circuits de découverte...

**PATRIMOINE DU CONSERVATOIRE AU 1<sup>ER</sup> AOÛT 1999 :**

- 427 sites
- 58 768 ha
- 795 km de rivages

### RÉPARTITION DES SITES EN FONCTION DE LEUR SUPERFICIE

|                  | Nombre de sites | Superficie totale par classe |
|------------------|-----------------|------------------------------|
| De 0 à 50 ha     | 227             | 4 705                        |
| De 50 à 100 ha   | 71              | 5 443                        |
| De 100 à 500 ha  | 107             | 22 656                       |
| De 500 à 1000 ha | 16              | 11 470                       |
| Plus de 1000 ha  | 6               | 14 494                       |

### LINÉAIRE CÔTIER (EN KM) :

- rivages marins en métropole : 602
- rivages marins outre-mer : 82
- rivages lacustres : 20
- étangs littoraux : 91

**Total : 795**

### BILAN DES ACQUISITIONS

|                                 | Nombre de sites | Superficies (ha) | Linéaires (km) | Servitudes (ha) | Servitudes (km) |
|---------------------------------|-----------------|------------------|----------------|-----------------|-----------------|
| <b>Littoral métropolitain</b>   | 372             | 51 065           | 693,2          | 1005,3          | 10              |
| <b>Départements d'outre-mer</b> | 33              | 5 733            | 81,8           | -               | -               |
| <b>Lacs</b>                     | 22              | 1 970            | 20,4           | 2               | -               |
| <b>Total</b>                    | 427             | 58 768           | 795,4          | 1 007,3         | 10              |

### \* Difficultés particulières :

Les acquisitions les plus « faciles » ont été effectuées au cours des 15 ou 20 premières années d'existence du Conservatoire. L'établissement se trouve actuellement confronté à des opérations plus complexes et souvent plus coûteuses et les négociations se heurtent à des difficultés tenant par exemple au morcellement des sites ou à la longueur des négociations. Les problèmes qui demeurent pour l'acquisition des Vieux Salins et des Salins des Pesquiers à Hyères, en sont une illustration.

Dans la mesure où le patrimoine du Conservatoire augmente de façon régulière, le volume des travaux à accomplir, le nombre des conventions de gestion à négocier, le suivi de la gestion prennent également une importance croissante. Pour permettre un suivi régulier de son patrimoine, le ministère a ainsi renforcé l'effectif de l'établissement de huit emplois de 1997 à 1999, pour parvenir au total de 41 agents permanents.

Le budget prévisionnel pour l'an 2000 prévoit une nouvelle augmentation grâce à la création de 5 postes permanents supplémentaires.

\* Evolution financière :

En 1999, la dotation d'investissement de l'Etat s'est élevée à 138 millions de francs en autorisations de programme et à 132 millions de francs en crédits de paiement.

Par rapport à 1998, le budget 1999 s'est caractérisé par une augmentation des autorisations de programme (+ 10 MF) et une stabilité des crédits de paiement.

En fonctionnement, la dotation de l'Etat s'est élevée à 17 585 048 francs.

Au 1er août 1999, la consommation des crédits affectés aux acquisitions s'élevait à 49,2 % de la dotation réservée à cet effet, ce qui correspond à un rythme normal de consommation des crédits.

La qualité reconnue des actions menées par cet organisme devrait conduire à lui attribuer une partie des larges marges d'action financières dont dispose le ministère pour 2000.

#### *d) Le plan Loire-Grandeur-Nature*

Le programme décennal « Plan Loire-Grandeur-Nature » a été arrêté par le gouvernement le 4 janvier 1994.

Ce programme visait à répondre à trois objectifs :

- améliorer la sécurité des personnes et des biens en cas de crue exceptionnelle de la Loire ;
- améliorer la satisfaction des besoins quantitatifs et qualitatifs en eau ;
- mener des actions de préservation et de protection du patrimoine exceptionnel, mais fragile, que constitue le lit du fleuve.

Le contenu de ce plan a fait l'objet d'un réexamen depuis 1998 du fait des évolutions intervenues depuis son lancement.

1999 est une année de transition, avec l'achèvement de la première phase du Plan Loire-Grandeur-Nature et le programme de la deuxième phase.

La durée de cette deuxième phase a été portée à sept ans, pour la faire coïncider avec les prochains plans Etat-régions.

- Le bilan des cinq premières années (1994 à 1998)



(1) La sécurité des riverains

En Haute-Loire, le projet de barrage de Serre de la Fare a été abandonné. Un programme alternatif d'actions préventives a été défini pour atteindre les objectifs recherchés en terme de sécurité des personnes.

La restauration du lit de la Loire : le défaut d'entretien pendant près de cinquante ans avant 1994 du lit de la Loire aurait pu fortement aggraver la situation en cas de crue du fleuve. Un programme d'investissement de restauration du lit de la Loire, accompagné par un entretien régulier a donc été entrepris par le gouvernement, pour un coût global de 100 millions de francs sur dix ans.

*Le renforcement des digues*

Pendant la première phase du Plan Loire le gouvernement avait décidé d'accélérer le programme de renforcement des digues commencé dans les années 1970. De 1994 à 1999, 126 millions de francs (autorisations de programme) ont été engagés par l'Etat sur ce type d'opérations.

*L'étude de la Loire moyenne*

Le gouvernement a décidé en 1994 de lancer une étude d'évaluation des travaux de protection contre les crues de la Loire moyenne. Son financement a été assuré par l'Etat, l'EPALA et l'agence de l'eau.

Cette étude n'a pas abouti à des conclusions tranchées sur le projet de barrage du Veudre.

*Le contrôle de l'urbanisation dans les zones inondables*

La publication des atlas des vals inondables de la Loire a été réalisée complètement du Bec d'Allier à Nantes, et partiellement en amont. Ces documents, exprimant les hauteurs et vitesses de l'eau susceptibles d'être relevées en cas de crue importante de la Loire, permettent aux préfets de contrôler strictement l'urbanisation des zones inondables.

(2) La satisfaction des besoins en eau

*L'Allier*

Le gouvernement a décidé le 4 janvier 1994 d'autoriser la construction de l'aménagement dit de « Naussac II », destiné à améliorer le remplissage du barrage existant de Naussac qui permet le soutien des étiages de l'Allier. Les travaux de « Naussac II » se sont achevés en 1997.

*La Loire moyenne et aval*

Un programme de travaux a été lancé, visant au relèvement de la ligne d'eau d'étiage en Basse-Loire, afin notamment de lutter contre la remontée des eaux salées et de garantir la pérennité des prises d'alimentation en eau potable des agglomérations urbaines riveraines en particulier celle de Nantes.

\* Les perspectives pour les années à venir (1999-2006)

L'Etat propose de porter son effort durant la deuxième phase du plan Loire : sur la poursuite des actions de préventions des inondations pour lesquelles il propose d'engager 340 millions de francs sur le budget de l'environnement en partenariat avec les collectivités locales.

La restauration de la qualité des eaux et des milieux naturels aquatiques des vallées ligériennes bénéficiant de 145 millions de francs (dont 130 millions de francs sur le budget de l'environnement) en complément des aides que pourra apporter l'agence de l'eau Loire-Bretagne.

Le contenu de ce programme sera négocié entre l'Etat et les régions au second semestre 1999.

Par ailleurs, l'analyse de la situation en matière de gestion de la ressource en eau a conduit l'Etat à ne plus juger utile d'accorder d'aide pour le développement de nouveaux stockages d'eau et notamment à ne pas accorder de subvention pour la construction du barrage de Chambonchard.

## **2. Les autres éléments de la protection des paysages**

Deux éléments de cette politique seront particulièrement étudiés : la constitution du réseau Natura 2000, et les parcs naturels régionaux.

### *a) La constitution du réseau de sites « Natura 2000 »*

La première étape de la constitution du réseau Natura 2000, c'est-à-dire l'établissement de la liste nationale des sites d'importance communautaire est achevée et une première liste de sites Natura 2000 (531) a été transmise à la Commission européenne. Ces propositions, comme celles des autres Etats membres, font actuellement l'objet d'une évaluation dans le cadre de chaque région biogéographique.

La seconde étape consistera en l'élaboration d'un document d'objectifs propre à chaque site.

Compte tenu de la nature des milieux qui sont pour la plupart des espaces agricoles, forestiers et des zones humides, le maintien d'une gestion traditionnelle mais

active doit permettre d'atteindre les objectifs fixés par la directive « Habitat ». Dans ce contexte, une gestion contractualisée avec les acteurs est nécessaire.

Après la création du Fonds de gestion des milieux naturels par la loi d'aménagement durable du territoire et une première dotation de ce fonds intervenue par la loi de finances pour 1999, le projet de budget 2000 traduit un renforcement des capacités financières au profit de cette gestion contractualisée.

Depuis les premières propositions transmises à l'automne 1997, cinq autres envois successifs ont été réalisés en 1998 et 1999, portant les propositions de sites susceptibles d'être reconnus d'importance communautaire transmises par la France à la Commission européenne à 1 029 sites couvrant environ 26 720 km<sup>2</sup> de superficie terrestre soit 4,9 % du territoire.

La France, après avoir « gelé » un premier envoi en 1997, du fait de diverses critiques émanant du monde rural (agriculteurs et chasseurs, en particulier) sur les sites retenus, est finalement parvenue, après concertation, à un certain accord sur ceux qui ont été retenus.

La péripétie procédurale qu'a constituée l'annulation de la liste, pour vice de forme, par le Conseil d'Etat, n'a finalement pas eu de conséquences temporelles importantes.

**RÉPARTITION EN NOMBRE ET EN SUPERFICIE DE CES SITES SELON LES RÉGIONS ADMINISTRATIVES**

| REGION                        | PROPOSITION TRANSMISES A LA COMMISSION |                              |                           |                                 |   |
|-------------------------------|--|------------------------------|---------------------------|---------------------------------|---|
|                               | Nombre de sites                        | Surface terrestre<br>(en ha) | Surface marine<br>(en ha) | Linéaire de cours<br>d'eau (km) | % par rapport à<br>la superficie<br>régionale |
| ALSACE                        | 16                                     | 50 908                       |                           |                                 | 6,1   |
| AQUITAINE                     | 66                                     | 149 271                      | 7 864                     | 1                               | 3,6   |
| AUVERGNE                      | 61                                     | 86 080                       |                           | 2 382                           | 3,3   |
| BOURGOGNE                     | 46                                     | 55 201                       |                           | 3                               | 1,7   |
| BRETAGNE                      | 52                                     | 87 012                       | 100 101                   |                                 | 3,2   |
| CENTRE                        | 38                                     | 106 109                      |                           |                                 | 2,7   |
| CHAMPAGNE-ARDENNE             | 72                                     | 53 678                       |                           |                                 | 2,1   |
| CORSE                         | 43                                     | 89 153                       | 52 510                    |                                 | 10,3  |
| FRANCHE-COMTE                 | 40                                     | 119 904                      |                           |                                 | 7,4   |
| ILE-DE-FRANCE                 | 14                                     | 24 112                       |                           | 60                              | 2,0   |
| LANGUEDOC-ROUSSILLON          | 57                                     | 297 151                      | 7 208                     |                                 | 10,9  |
| LIMOUSIN                      | 27                                     | 17 236                       |                           | 8                               | 1,0   |
| LORRAINE                      | 60                                     | 42 245                       |                           |                                 | 1,8   |
| MIDI-PYRENES                  | 91                                     | 270 155                      |                           |                                 | 6   |
| NORD-PAS-CALAIS               | 21                                     | 9 374                        | 4 603                     |                                 | 0,8   |
| BASSE-NORMANDIE               | 30                                     | 55 640                       | 55 314                    |                                 | 3,2   |
| HAUTE-NORMANDIE               | 20                                     | 23 509                       | 7 363                     | 660                             | 1,9   |
| PAYS-DE-LOIRE                 | 32                                     | 155 890                      | 30 038                    |                                 | 4,9   |
| PICARDIE                      | 32                                     | 28 597                       | 10 033                    |                                 | 1,5   |
| POITOU-CHARENTES              | 50                                     | 104 138                      | 185 033                   | 2                               | 4   |
| PROVENCE-ALPES-COTE<br>D'AZUR | 70                                     | 576 949                      | 12 137                    |                                 | 18,4  |
| RHONE-ALPES                   | 110                                    | 269 848                      |                           |                                 | 6,2   |
| TOTAL                         | 1029                                   | 2 672 160                    | 472 204                   | 3 116                           | 4,9   |

L'analyse de ces proposition est effectuée par le Muséum national d'histoire naturelle. Elle sera ensuite confrontée, dans le cadre de séminaires biogéographiques européens, à celui des pays voisins possédant ces mêmes habitats et ces mêmes espèces. Il conviendra de vérifier enfin si la configuration des sites proposés permet une bonne conservation de ce patrimoine.

*b) Les parcs naturels régionaux*

• **Création**

Créés en 1967 à l'initiative de la délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale, les parcs naturels régionaux sont aujourd'hui au nombre de 37 et couvrent près de 11 % du territoire national. Ils intéressent 23 régions, 61 départements, plus de 3 104 communes pour une population de 2 676 000 habitants.

Fondée sur la notion de contrat et de libre adhésion, la politique des parcs naturels régionaux permet aux communes :

- de préserver et mettre en valeur un patrimoine naturel, culturel et paysager riche mais fragile ;

- d'animer de petites régions en perte de vitesse.

Créés et renouvelés à l'initiative des régions, les parcs naturels régionaux constituent une formule originale de coopération et de partenariat. Les chartes des parcs naturels régionaux, approuvées par l'Etat, sont porteuses de projets de territoire qui permettent de mobiliser l'ensemble des acteurs intéressés sur une démarche de développement durable.

\* Les parcs sont considérés comme des partenaires privilégiés pour l'application de la directive « habitats ». Ils ont déjà participé activement à la première phase de l'application de la directive : le recensement des sites potentiels.

C'est surtout sur la gestion des sites que les parcs pourront mettre en pratique leur savoir-faire, ainsi que pour la définition des modalités d'une bonne gestion issue d'une concertation entre tous les partenaires. Ainsi, le programme expérimental pour l'élaboration de plans de gestion des sites Natura 2000 a-t-il été largement inspiré des territoires de parcs.

En 1998, sept parcs naturels régionaux ont bénéficié d'un renouvellement de classement en 1999 : les parcs de Corse, de la Haute Vallée de Chevreuse et du Haut-Languedoc.

Il reste à mener à terme les révisions des chartes de huit parcs en vue de leur renouvellement de classement : Brière, Brotonne, Caps et Marais d'Opale, Landes de Gascogne, Lorraine, Pilat, Volcans d'Auvergne, Vosges du Nord.

• **Perspectives**

Les parcs naturels régionaux ont eu 30 ans en 1997. Les travaux menés pour préparer l'avenir des parcs, en particulier au sein de la Fédération des parcs naturels

régionaux, se présentent sous la forme d'un « manifeste pour un futur durable » et de propositions qui constitueront la base de réflexion de toute la politique des parcs.

Le projet de budget du ministère pour 2000 prévoit, dans le cadre de la renégociation des contrats de plan Etat-régions pour la période 2000-2006 :

- une légère augmentation de la dotation ministérielle en fonctionnement pour chacun des parcs naturels régionaux ;
- la création de trois parcs naturels régionaux : Guyane, Monts d'Ardèche, Trois-Forêts.

### ***B. MAIS DES ÉLÉMENTS FONDAMENTAUX POUR LA PROTECTION DE L'ENVIRONNEMENT RESTENT DÉLAISSÉS***

Les élus locaux que sont aussi la plupart des parlementaires -ce qui leur permet d'avoir une perception concrète des difficultés de leurs concitoyens- se heurtent avec une acuité accrue chaque année, aux difficultés inhérentes à la gestion des déchets de tous ordres, qu'ils soient ménagers, industriels ou agricoles. Ces difficultés sont de plusieurs ordres : elles tiennent, tout d'abord, à l'incertitude croissante sur la dangerosité future de ces éléments ; elles sont accrues par les polémiques sur les modes de traitement à leur réserver de façon la plus appropriée, en termes économiques et écologiques.

Elle surgissent enfin du coût de plus en plus élevé de leur élimination. Or, aucun élément de réflexion sur ces problèmes complexes n'est fourni par le ministère de l'environnement.

#### **1. L'élimination des déchets ménagers posent des problèmes multiples et croissants aux communes**

La masse la plus forte de déchets à traiter est constituée par les déchets ménagers. Depuis 1996, ceux-ci doivent faire l'objet, de plans d'élimination.

##### **\* Bilan des plans d'élimination**

87 départements ont adopté leur plan et 13 départements doivent mener à terme cette procédure.

L'analyse par l'ADEME des plans départementaux adoptés a montré la nécessité de retenir des orientations et des objectifs plus stricts en matière de gestion des déchets ménagers et assimilés. Une circulaire du 28 avril 1998 relative à l'évolution et la mise en œuvre des plans d'élimination des déchets ménagers a répondu à ces objectifs.

Cette réorientation se traduira par une meilleure intégration du recyclage et par la limitation du recours à l'incinération et au stockage.

Cette circulaire propose un objectif national de valorisation matière d'au moins la moitié des déchets collectés au titre du service public d'élimination des déchets ménagers.

Chacun des plans a fait l'objet d'une analyse au regard des objectifs de la circulaire du 28 avril 1998 et sur la base de cette analyse le ministère de l'environnement a envoyé à chaque préfet une demande de réexamen de ces plans départementaux. Ceci devrait conduire certains départements à réviser leur plan. La révision du plan départemental est parfois, une obligation réglementaire pour intégrer un chapitre sur la valorisation des emballages.

Aujourd'hui, 69 départements ont entamé la procédure de révision du plan et 11 autres départements prévoient de l'engager à court terme.

Une étude réalisée par l'ADEME en 1996, portant sur 48 départements regroupant 22 millions d'habitants, qui produisaient 8,5 millions de tonnes d'ordures ménagères, aboutissait à l'évolution décrite ci-dessous :

|                     | 1996 ( % ) | 2002 ( % ) | à 10/15 ans ( % ) |
|---------------------|------------|------------|-------------------|
| <b>Recyclage</b>    | 2          | 15         | 18                |
| <b>Compostage</b>   | 6          | 8          | 8                 |
| <b>Incinération</b> | 34         | 57         | 63                |
| <b>Stockage</b>     | 58         | 20         | 11                |

*Source : ministère de l'environnement.*

L'objectif recherché par le ministère est la forte réduction du nombre d'usines d'incinération et de centres d'enfouissement, et l'augmentation des centres de tri, et des usines de compostage. Outre que ces objectifs ne s'imposent pas d'eux-mêmes -la notion de compost, éminemment valorisée, suscite notamment de fortes interrogations- les coûts de collecte et de traitement des déchets ménagers ont doublé entre 1990 et 1997 de 170 F à 300 F par habitant. Cette augmentation des coûts est due à la croissance de la quantité de déchets (de 360 kg par habitant en 1990 à 440 kg par habitant en 1997) et à un durcissement de la réglementation sur les centres d'incinération et les décharges. Pour modérer cette hausse, une série de mesures ont été arrêtées ces deux dernières années ; ainsi, en 1998 sont intervenues l'augmentation des taux d'aide à l'investissement de l'ADEME, avec effet au 1<sup>er</sup> janvier et l'augmentation du soutien des sociétés agréées (Eco-Emballages/adelphe) aux collectivités locales, les nouveaux barèmes étant applicables au 1<sup>er</sup> janvier 1998.

En 1999, deux nouvelles décisions ont été prises :

- le changement de taux de TVA : au 1<sup>er</sup> janvier 1999, le taux de TVA appliqué au service public d'élimination des déchets ménagers et assimilés passe de 20,6 % à 5,5 % lorsque la collectivité met en œuvre la collecte sélective et le tri (contrat multimatériaux avec une société agréée) ;

- la révision des taux d'aide de l'ADEME (conseil d'administration du 12 mai 1999).

**Cependant, l'ensemble de ces mesures ne conduisent globalement qu'à une réduction de l'ordre de 16 %, entre 1997 et 1999, du coût résiduel d'élimination des déchets à la charge des collectivités locales, ce qui est très insuffisant pour leur permettre de faire face à cette nouvelle charge.**

## **2. Le traitement à réserver aux boues d'épandage reste sans solution, alors qu'il réclame des décisions urgentes**

**L'équipement du territoire français en stations d'épuration des eaux usées est aujourd'hui pratiquement arrivé à terme**, et certaines communes commencent à envisager la modernisation de stations trop anciennes pour remplir correctement leur rôle. Si cette évolution est naturellement positive pour la qualité des eaux de nos rivières et de nos rivages maritimes, **elle a engendré une difficulté matérielle qui reste sans solution : que faire des boues résiduelles de ces stations ?**

Traditionnellement, le traitement le plus économique qui leur était réservé consistait en leur épandage, comme fertilisant, sur les terrains agricoles. Mais les organisations professionnelles de ce secteur, alertées à juste titre par divers scandales intervenus récemment dans l'utilisation de ces boues (dont une part aurait été intégrée dans certaines farines destinées à l'alimentation animale), et respectueuses du principe de précaution qui est, en effet, le seul qui vaille en ce domaine, sont désormais réticentes à la poursuite de cet épandage.

**De surcroît, la modernisation croissante des techniques de filtration des eaux usées réduit certes les quantités de boues résiduelles, mais en concentre la toxicité potentielle.** Une des techniques alternatives à l'épandage, dont la viabilité économique est prouvée, consiste en l'incinération combinée des déchets et des boues, les premiers servant de combustible à l'élimination des seconds. Mais on a précédemment évoqué le refus de plus en plus marqué du ministère de l'environnement devant les techniques d'incinération, considérées comme dangereuses et polluantes. Les services compétents de ce ministère possèdent sans doute des études fiables sur lesquelles est fondée cette orientation, dont il n'appartient pas à votre commission d'apprécier le bien-fondé. En revanche, **les élus locaux que nous sommes confrontés à un problème pour lequel aucune solution pratique n'est suggérée que faire des boues résiduelles si les procédés de l'épandage ou de l'incinération deviennent impraticables ?**



Devant les réticences croissantes de certains exploitants agricoles, ces boues continuent à être épandues, pour certaines d'entre elles, sur des espaces réduits, où leur éventuelle toxicité se concentre donc. L'incertitude quant à la nocivité à long terme de certains de leurs composants conduit les organisations agricoles à réclamer l'instauration d'un fonds de garantie, perspective à laquelle le ministère répond par un flou empreint de réticences.

**En ce domaine, comme dans d'autres évoqués dans ce rapport, ce ministère qui a crû considérablement en moyens humains et financiers depuis deux ans n'est pas en mesure d'apporter une perspective concrète et cohérente, et professe même parfois une sorte de désinvolture face à ces problèmes qualifiés de « heurts psychologiques ».**

Cette attitude ne peut que contribuer à nourrir les réticences de tous ceux qui estiment que le ministère de l'environnement ne remplit pas son rôle lorsqu'il est confronté à des problèmes techniques précis, s'en remettant alors aux administrations dont le fonctionnement est reconnu, comme l'agriculture ou l'équipement. De quelle légitimité peut-il ensuite se réclamer ?

### **III. L'IMMOBILISME DU MINISTÈRE EN MATIÈRE DE RÉGLEMENTATION DE LA PUBLICITÉ**

#### ***A. UNE COMPÉTENCE RÉCENTE DU MINISTÈRE DE L'ENVIRONNEMENT***

Après le transfert de la direction de l'architecture du ministère de l'équipement au ministère de la culture, une forte pression émanant du ministre de l'environnement de l'époque conduisit le Premier ministre Alain Juppé à trancher au mois d'avril 1997 en faveur du transfert des compétences en matière de publicité au profit de l'administration de l'environnement, en dépouillant ainsi une fois encore le ministère de l'équipement.

Cette innovation semblait alors logique, et de nature à produire des effets positifs ; on pouvait en effet espérer que la prise en compte de l'impact des panneaux publicitaires qui se multipliaient sur notre territoire, en nombre et en volume, par les services de l'environnement, aboutirait à une réflexion cohérente et modératrice.

Or, plus de deux ans après ce transfert de compétences, l'administration de l'équipement continue à être sollicitée par les DIREN pour instruire les déclarations préalables des panneaux publicitaires, et les services déconcentrés de l'environnement n'ont ni défini ni appliqué une politique claire et concrète dans ce domaine. Cette carence est d'autant plus regrettable que les professionnels consultés par votre rapporteur<sup>1</sup>, qu'ils interviennent comme publicitaires ou annonceurs, sont aujourd'hui très désireux de sortir de l'impasse que représente pour eux la multiplication anarchique des panneaux, qui finissent pas s'annuler mutuellement.

Mais peut-être faudrait-il également, pour remédier à cette anarchie, s'interroger sur le champ d'application de la loi de 1979 sur l'affichage dont il n'est pas certain qu'elle puisse, dans son état actuel s'appliquer utilement aux enseignes et pré-enseignes.

#### ***B. UNE NÉCESSAIRE RÉFLEXION SUR L'URBANISATION INCOHÉRENTE DES ENTRÉES DE VILLES***

##### **1. Le rapport sur les entrées de villes publié au mois d'octobre 1994**

La conception des entrées de villes dans notre pays n'a pas encore fait, jusqu'à présent l'objet d'une politique volontariste.

---

<sup>1</sup> On trouve la liste des auditions auxquels le rapporteur a procédé à la fin de ce rapport.

La mission, qui avait été confiée à votre rapporteur par MM. Barnier et Bosson en 1994, avait mis en lumière le fait que les entrées de villes s'étaient constituées sans projet d'ensemble et sans politique véritablement définie. Pour remédier à cette situation, et notamment en l'absence de réflexion spécifique sur les entrées de villes, un amendement avait été intégré, à l'initiative de votre rapporteur, à la loi « Barnier » du 2 février 1995, applicable à partir du 1<sup>er</sup> janvier 1997.

Cet amendement tendait davantage à susciter une réflexion qu'à alourdir la réglementation. Il avait pour objet de provoquer une « stratégie de rupture » : rupture dans les comportements et les modes de pensée, d'abord, puisqu'il s'agissait de prendre conscience de la nécessité d'un effort de planification et d'aménagement, mais qui devait se traduire aussi sur le terrain, par une différenciation mieux marquée entre les zones urbaines et les zones rurales, dans lesquelles les axes de circulation n'ont pas vocation à se transformer en rues commerciales.

Le rapport de 1994 avait également conduit les deux ministres précités à créer, le 26 avril 1995, le Comité national des entrées de villes (CNEV). Ce comité avait pour objectif d'assurer une sensibilisation au problème des entrées de villes et une concertation de tous les acteurs intéressés ; il était également chargé d'organiser un Palmarès national des entrées de villes.

## **2. Le Comité national des entrées de villes**

### **• Bilan du CNEV**

Le CNEV est une instance de réflexion, de concertation, d'impulsion et de sensibilisation, ainsi qu'une force de proposition ; c'est aussi un lieu de rencontres et d'échanges d'expériences. Il est en effet composé de représentants des différentes administrations et établissements publics compétents, des élus, des associations, des acteurs économiques, des maîtres d'ouvrages et maîtres d'œuvres ; y ont été associés les maires des communes ou présidents d'établissements publics de coopération intercommunale primés au Palmarès.

Il s'adresse aux agglomérations, communes ou communautés de communes et s'appuie sur les relais territoriaux existants, tant auprès des services de l'Etat (DDE, DIREN) que des collectivités territoriales ou des établissements publics (Caisse des dépôts, agences d'urbanisme, CAUE, CCI) ; il est également sollicité par les établissements d'enseignement supérieur en urbanisme et architecture et par les organismes de formation professionnelle ou permanente.

En trois ans, le CNEV s'est affirmé comme un organisme dont l'intérêt et l'activité ont été reconnus par les différents partenaires.

Le CNEV a établi, en liaison avec les services de la direction de l'architecture et de l'urbanisme et la direction de la nature et des paysages, le Palmarès national des entrées de villes, (280 candidatures, 7 villes lauréates, 8 villes mentionnées), proclamé le 20 novembre 1996 au congrès de l'Association des maires de France, et qui a donné lieu à l'organisation d'une exposition.

Il a apporté sa participation à une centaine de manifestations de sensibilisation ou de formation.

Il a tenu les premières Assises nationales des entrées de villes à Amiens, les 16 et 17 septembre 1997. A cette occasion, les représentants des quatre ministères intéressés (équipement, environnement, culture et commerce) ont reconnu l'importance du sujet, salué l'action menée par le Comité national et **se sont engagés à favoriser la demande des acteurs économiques de lancer quelques opérations exemplaires de restructuration.**

Une brochure présentant les objectifs et les actions menées par le CNEV a été éditée conjointement par les ministères chargés de l'équipement et de l'environnement.

Un Observatoire des entrées de villes, installé sur Internet, était en cours de réalisation au centre de documentation de l'urbanisme (CDU) du ministère de l'équipement.

La région Ile-de-France, qui a participé à la dernière réunion du comité national, le 23 avril 1998, a demandé que soit constitué un groupe de travail spécifique Ile-de-France, ayant pour premier objectif de dynamiser et de suivre des opérations de restructuration.

Enfin, un groupe de pilotage a été constitué au sein du CNEV pour assurer le lancement et le suivi d'actions de restructuration. Un premier site a été sélectionné : l'entrée nord de Poitiers, située sur trois communes, entre le Futuroscope et Poitiers. Le groupe de pilotage a participé à une première réunion locale, avec les représentants des élus et des administrations, organisée en liaison avec le CNEV et, à sa demande, par la DDE. Un second site est à l'étude, celui de l'entrée sud d'Orléans.

#### • Perspective

Le CNEV a pour objet de contribuer à la qualité de l'urbanisme, à la réhabilitation des paysages aux abords des villes et dans les quartiers périphériques et à la maîtrise de la publicité : c'est une tâche assez importante pour que lui soient redonnés tous les moyens de l'assurer.

L'urbanisme anarchique n'a, malheureusement, pas cessé de sévir, mais les demandes d'informations des maires sont de plus en plus nombreuses : de surcroît, l'Association des maires de France est désormais attentive à ce problème.

Au niveau national, les acteurs économiques –publicitaires, représentants des grandes enseignes– mais aussi les architectes et les paysagistes, les associations et les élus ont pris en compte l'existence du CNEV, ainsi que la Caisse des dépôts et consignations.

L'action du CNEV devrait ainsi s'orienter dans deux directions complémentaires : le suivi de la mise en place des règlements de publicité, mais aussi la restructuration des entrées de villes existantes.

Une politique d'entrées de ville nécessite une coordination approfondie de l'ensemble des acteurs privés et publics impliqués. Les acteurs privés sont les différents types de commerces, les concessionnaires automobiles, les ateliers et établissements industriels et les zones de logements, quand elles existent. Les emprises publiques supportent la voirie, les infrastructures ferroviaires, les équipements d'électricité, les installations collectives du type chauffage urbain ou déchets.

Le Comité des entrées de villes a, jusqu'à présent, entretenu la réflexion sur ce sujet. Pour redonner à cette politique sa véritable dimension, il est proposé de mettre en place une initiative forte consistant à susciter la réorganisation d'un certain nombre d'entrées de villes, qu'il s'agisse de banlieues de grandes agglomérations ou d'entrées de villes moyennes. Ces projets feraient l'objet d'un concours d'initiatives permettant une sélection et seraient assorties d'un financement national qui viendrait en appui des plans de financement prévus.

Ces projets seraient sélectionnés selon une procédure qui associerait l'ensemble des partenaires (association des maires de France, fédération des commerçants et autres partenaires intéressés).

Parmi les points principaux traités par les dossiers pourraient figurer :

- le réaménagement des entrées de villes ;
- la modernisation des magasins ;
- l'aménagement paysager des zones ;
- l'optimisation des flux de circulation ;
- la réduction des placards publicitaires.

Pour faciliter la mise en place de ces projets, il pourrait être prévu que le thème du dossier soit traité de manière globale de façon à favoriser la cohérence des projets présentés.

Le financement pourrait être imputé sur les investissements portant sur emprises publiques par les partenaires publics, et les investissements sur emprises privées par les partenaires privés intéressés.

Des organisations du commerce de types différents seraient prêtes à s'associer à une telle démarche permettant ainsi d'adapter notre territoire aux souhaits et aux besoins de nos concitoyens et de faire de ces zones, qui ont permis de soutenir le dynamisme de la consommation, des endroits de mieux en mieux insérés dans un urbanisme d'ensemble.

### **3. L'état actuel de la question et les chances d'une reconquête**

L'ensemble des auditions effectuées ont démontré que la situation actuelle en matière d'urbanisation et de publicité est jugée par les intervenants économiques eux-mêmes comme très préoccupante, et finalement contraire à leurs intérêts. Les élus locaux sont également très sensibles à cette dégradation des abords de leurs communes, qui n'apparaît plus inexorable.

C'est pourquoi l'absence d'interlocuteurs compétents en ce domaine au sein du ministère de l'environnement est particulièrement préoccupante, car le moment est venu où l'ensemble des acteurs impliqués dans une possible démarche d'amélioration de ces secteurs, auparavant abandonnés aux jeux des seuls intérêts commerciaux, sont disposés à réfléchir à une stratégie et aux moyens à mobiliser pour une « reconquête » des entrées de villes.

**Sachant que la France constitue, en Europe, une fâcheuse exception** (tous nos partenaires se sont en effet pourvus de dispositions contraignantes qui obligent à une urbanisation raisonnée et adaptée aux paysages locaux) **et que les acteurs intéressés à cette reconquête** –élus, industriels, commerçants, publicitaires– **sont désormais conscients de sa nécessité, il faut en définir au plus tôt les instruments d'action.** Ce sont, en effet, trente ans d'anarchie urbanistique qui ont abouti à ces résultats consternants, et l'amélioration souhaitée ne pourra s'opérer que dans la durée.

La **stratégie de rupture** proposée par le rapport de 1994, et visant à une interdiction de construire le long des axes routiers, constituait une incitation à entreprendre une réflexion sur la nature de l'urbanisme souhaité pour ce type de zone.

Elle a eu des effets très positifs, car elle a conduit à la réalisation d'études de grande qualité, menées par des architectes privés ou des CAUE (conseils d'architecture, d'urbanisme et d'environnement), dont les compétences ont été stimulées par ces demandes de réflexion. Dans certains cas, les conséquences ont été plus modestes, avec des stratégies visant à masquer l'enlaidissement des zones situées entre deux agglomérations par des implantations florales ou arborées.

Mais il s'agit, désormais, pour passer véritablement au stade de la reconquête, que l'on ne se contente plus de mesures palliatives, prises en l'attente de véritables projets, mais que l'on débouche sur des réalisations concrètes.

D'une part, il importe de ne pas perdre de temps, car la « reconquête » des entrées de villes est une œuvre de longue haleine : sans doute faudra-t-il autant de temps pour leur réhabilitation qu'il en aura fallu pour consommer leur dégradation.

D'autre part, le moment est propice : les grands équipements commerciaux qui se sont mis en place dans les années 1960 et 1970 ne correspondent plus à l'évolution du grand commerce ou sont dans un état nécessitant leur rénovation, voire leur reconstruction.

Votre rapporteur a pu mesurer, lors des auditions auxquelles il a procédé, que les différents partenaires ont conscience de la nécessité d'une action rapide :

\* **les élus locaux**, tout d'abord, sont désormais pleinement conscients de la nécessité de cette reconquête des zones qui séparent leurs agglomérations. Cette démarche est appuyée par des élus de toutes tendances politiques, et votre rapporteur a ainsi reçu l'appui notamment de MM. Jean-Pierre Sueur, maire d'Orléans et président de l'Association des maires des grandes villes, Jean-François Picheral, sénateur-maire d'Aix-en-Provence, et Pierre Jarlier, sénateur-maire de Saint-Flour.

Une démarche commune a été entreprise par ces élus, en compagnie de votre rapporteur, auprès du ministère de l'équipement, des transports et du logement.

M. Sueur l'a appuyée par un courrier détaillant l'état de la situation, et la nécessité d'entreprendre rapidement une action significative de réhabilitation.

\* **les acteurs économiques** sont également prêts à une initiative en terme de réhabilitation des locaux commerciaux implantés aux abords des villes.

La grande distribution, qui est la cible de nombreuses attaques sur sa stratégie économique, souhaite y répondre, au moins partiellement, par des implantations de meilleure qualité, et mieux insérées dans leur environnement.

\* **les afficheurs**, enfin, ont pris conscience que la multiplication des panneaux publicitaires implantés aux abords des villes en annulait le message, et donnait de surcroît une image négative de leur profession.

Tous ces éléments devraient conduire à l'inscription, dans les contrats de plan Etat-régions actuellement en discussion, d'une ligne financière affectée spécifiquement à cette action.

L'utilisation d'une partie des crédits inscrits au Fonds d'intervention pour la sauvegarde de l'artisanat et du commerce (FISAC), mis en place en 1992, pourrait, si le ministère compétent y consentait, opportunément contribuer à la rénovation de l'urbanisme commercial, d'autant plus que les contraintes auxquelles se heurtent les modifications souhaitables de cet urbanisme se sont multipliées ces dernières années.

Enfin, qu'il soit permis à votre rapporteur de souligner la nécessité de faire avancer l'idée selon laquelle l'élaboration d'un document d'urbanisme engage l'avenir : un des moyens d'y parvenir serait peut-être de faire figurer les dépenses correspondantes parmi les dépenses d'investissement des budgets communaux.

La réhabilitation des entrées de villes et d'agglomérations ne peut procéder d'une « recette » ou d'une démarche uniques, puisqu'elle a précisément pour objet de restituer leur identité à des lieux aujourd'hui banalisés. Elle dépendra donc pour l'essentiel de la volonté commune de toutes les parties concernées de réparer les conséquences des errements passés. La réglementation peut y contribuer, mais ne peut résoudre tous les problèmes –d'autant moins que toute réglementation suscite inévitablement la tentation de la contourner.

C'est pourquoi, en conclusion de ce bref rappel d'un sujet qui mériterait certes une étude plus ample et plus approfondie, votre rapporteur voudrait souligner que l'intérêt qu'il a rencontré parmi ses interlocuteurs -élus, administrations compétentes, entrepreneurs- en paraît constituer le meilleur encouragement à persévérer dans la volonté d'améliorer, à travers la « reconquête » des entrées de villes et d'agglomérations, le cadre et la qualité de notre vie quotidienne.

\*

\*        \*



## EXAMEN EN COMMISSION

Au cours d'une séance tenue le **mercredi 24 novembre 1999**, la commission a procédé à l'examen du rapport pour avis de **M. Ambroise Dupont sur les crédits de l'environnement pour 2000**.

**M. Serge Lepeltier**, s'associant aux propos du rapporteur pour avis, a souligné que la politique de gestion des déchets et des boues issues des stations d'épuration semblait être totalement « dans l'impasse ». Il a ensuite interrogé M. Ambroise Dupont sur une éventuelle réflexion menée par le Conservatoire du littoral sur les conséquences, à long terme, de l'effet de serre.

**M. Jean-Luc Miraux** s'est inquiété de la dégradation des paysages entraînée par le développement des relais de téléphonie mobile, dont l'implantation ne fait apparemment l'objet d'aucune concertation entre les différents opérateurs, et des paraboles de télévision. Il a également évoqué, à propos de la prévention des risques, les accidents entraînés par l'existence de marnières, dont beaucoup, qui ont été comblées à la hâte au siècle dernier pour échapper à l'impôt qui les frappe n'ont pas été recensées. Il a souligné que les conséquences de ces accidents restaient généralement, en définitive, à la seule charge des victimes ou des communes, faute d'assurances appropriées : il serait opportun de réfléchir à la mise en place d'un mécanisme de solidarité.

**M. Daniel Eckenspieller** a évoqué les dépenses considérables engendrées, pour les collectivités locales, par la gestion des déchets, et a déploré que les aides apportées par l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME) pour leur traitement aient décliné. Il a vivement déploré la « diabolisation » qui frappait aujourd'hui les procédures d'incinération, même les plus modernes et les plus performantes, et évoqué notamment une nouvelle technologie permettant une co-incinération des déchets et des boues.

**M. Jean-François Picheral** s'est déclaré favorable à l'augmentation des personnels des DIREN, qui sont actuellement peuplées d'agents contractuels en perpétuelle mutation. Il a en revanche regretté que le ministère de l'environnement n'apporte aucune orientation sur le meilleur traitement à réserver aux déchets, et, s'associant aux propos de M. Daniel Eckenspieller sur la « diabolisation » de l'incinération, il a rappelé que les stations d'épuration modernes produisaient des boues d'un faible volume, mais d'une forte concentration en éléments dangereux.

**M. Michel Dreyfus-Schmidt** a noté que le problème des boues d'épuration ne pouvait rester sans solution. Si on ne peut plus les épandre, il faudra bien les brûler. S'il existe de nouvelles techniques permettant de le faire dans de bonnes conditions, il faut que le ministre explore ces possibilités.

**Le président Adrien Gouteyron**, évoquant le Plan Loire-Grandeur-Nature, a souligné que sa réalisation n'a pas, jusqu'à présent, suffisamment pris en compte la protection des riverains contre les risques. Il s'est d'autre part inquiété, à la suite de l'abandon du barrage de Serre-de-la-Fare et de l'intention affirmée par l'Etat de ne pas financer le barrage de Chambonchard, de l'avenir des relations entre l'Etat et l'établissement public d'aménagement de la Loire et de ses affluents (EPALA).

En réponse aux différents intervenants, **M. Ambroise Dupont, rapporteur pour avis**, a apporté les précisions suivantes :

- le Conservatoire du littoral ne s'est pas penché, à sa connaissance, sur les conséquences à venir, pour les zones humides, de l'effet de serre ;

- on peut en effet se demander si l'incinération ne sera pas en fin de compte le seul recours pour traiter les boues d'épuration mais, outre ses coûts élevés, elle est accusée de contribuer à la pollution de l'air. Ce qui serait en tout cas indispensable, c'est que le ministère indique au moins dans quelle voie il faut chercher des solutions. Si les boues ne peuvent plus être un engrais, elles seront un déchet, et il faut réfléchir au moyen de les traiter ;

- les DIREN seront opportunément renforcées par les créations d'emplois qui sont prévues pour 2000, mais l'augmentation des effectifs de l'administration centrale paraît moins justifiée ;

- des textes sont en préparation en matière d'implantation des pylônes de téléphonie mobile, mais il est à craindre qu'ils ne soient applicables que lorsque tout le territoire français aura déjà été équipé ;

- le Plan Loire-Grandeur-Nature était une grande initiative pour mieux utiliser et valoriser le plus grand fleuve naturel de notre pays. Il serait très regrettable que ce vaste projet ne puisse aboutir faute d'une poursuite de la collaboration entre les collectivités territoriales, et entre celles-ci et l'Etat.

A l'issue de ce débat, la **commission**, suivant la proposition de son rapporteur, a décidé **d'émettre un avis défavorable à l'adoption des crédits de l'environnement pour 2000.**

## **LISTE DES AUDITIONS EFFECTUÉES PAR M. AMBROISE DUPONT**

### **Mercredi 30 juin 1999**

Fédération des CAUE représentée par son président **M. Jean-Michel CLAUDE**,  
avec :

- **MM. ALLIARD et BATTISTONI**, représentants des CAUE du Calvados ;
- **M. DESBIENS**, représentant du CAUE de Seine-et-Marne ;
- **M. LETELLIER**, représentant du CAUE de Maine-et-Loire.

**M. Jean-Pierre DUVAL**, ancien délégué de l'union syndicale française de l'affichage.

### **Mercredi 7 juillet 1999**

**M. Paul SCHWACH**, directeur adjoint au directeur général, direction générale de l'urbanisme, de l'habitat et de la construction, accompagné de **M. Edmond GRASZK**, adjoint au sous-directeur de la planification stratégique.

**Mme Michèle PRATS**, inspecteur général des Ponts et Chaussées, secrétaire générale du CNEV.

### **Mercredi 8 septembre 1999**

**Mme BEZOMBES**, **M. François BARRÉ**, directeur de l'architecture et du patrimoine, **Mme Anne-Marie COUSIN**, chargée de la sous-direction de la qualité des espaces et de l'architecture et **Mme Isabelle BERTRAND**, chef de la mission de la qualité architecturale et urbaine.

**M. GALLETY**, chef de département au Centre d'études sur les réseaux, les transports, l'urbanisme et les constructions publiques (CERTU).

**Jeudi 9 septembre**

**M. Jean-Pierre SUEUR**, maire d'Orléans, président de l'Association des maires des grandes villes.

**M. François MOULY**, directeur de la création, chargé par M. Decaux des dossiers relatifs aux entrées de ville.

**M. FAVEREUL**, président de l'Union de la Publicité extérieure et **M. DOTTELONDE**, délégué général de l'UPE

**M. Jérôme BEDIER**, président de la Fédération des entreprises du commerce et de la distribution.

**Mardi 28 septembre 1999**

**M. Yann HÉLARY**, conseiller technique au ministère de l'environnement, **Mme Elisabeth CLAVEL**, assistante, **Mme CARO**, **M. DEMERON** et **M. SEGUIN**, travaillant à la direction de la nature et des paysages.

**M. Philippe PETITPREZ**, groupe Auchan.

**Mercredi 29 septembre 1999**

**M. Pierre JARLIER**, sénateur et maire de Saint-Flour.

**M. Philippe MARIE** : groupe Decaux.

**Mardi 5 octobre 1999**

**M. Jean-François PICHERAL**, sénateur, maire d'Aix-en-Provence.

**M. Dominique PARTHENAY**, conseiller du délégué chargé des agglomérations à la DATAR.

**Jeudi 14 octobre 1999**

**Mme Odile GUTH**, directeur de la nature et des paysages au ministère de l'environnement.

**Mercredi 3 novembre 1999**

**Mme MARTIGNOL**, expert juridique auprès de la société Decaux.

\*

\*      \*