

N° 40

SÉNAT

PREMIERE SESSION ORDINAIRE DE 1973-1974

Annexe au procès-verbal de la séance du 21 novembre 1973.

AVIS

PRÉSENTÉ

au nom de la Commission des Affaires culturelles (1), sur le projet de loi de finances pour 1974, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE.

TOME XI

PROTECTION DE LA NATURE ET DE L'ENVIRONNEMENT

Par M. Jean COLLERY,

Sénateur.

(1) *Cette commission est composée de : MM. Louis Gros, président ; Georges Lamousse, Adolphe Chauvin, Henri Caillavet, Jean Fleury, vice-présidents ; Claudius Delorme, Maurice Vérillon, Jacques Habert, Mme Catherine Lagatu, secrétaires ; MM. Jean de Bagneux, Clément Balestra, Jean-Pierre Blanc, Jacques Carat, Georges Cogniot, Jean Collery, Louis Courroy, Mme Suzanne Crémieux, MM. Gilbert Devèze, Hubert Durand, Léon Eeckhoutte, Charles Ferrant, Louis de la Forest, Mmes Marie-Thérèse Goutmann, Brigitte Gros, MM. Roger Houdet, Jean Lacaze, Henri Lafleur, Adrien Laplace, Charles Laurent-Thouverey, Jean Legaret, André Messenger, Paul Minot, Michel Miroudot, Claude Mont, Michel Moreigne, Sosefo Makape Papilio, Guy Pascaud, Jacques Pelletier, Fernand Poignant, René Rollin, Roland Ruet, Henri Sibor, René Tinant, Jean-Louis Vigier, N...*

Voir les numéros :

Assemblée Nationale (5^e législ.) : **646** et annexes, **681** (tomes I à III et annexe 23), **682** (tome IX), **686** (tome XVII) et in-8° **52**.

Sénat : **38** et **39** (tomes I, II et III, annexe 20) (1973-1974).

Lois de finances. — Environnement - Nature.

SOMMAIRE

	Pages
Introduction	5
CHAPITRE I^{er}. — Moyens financiers et en personnel	7
A. — Moyens financiers	7
1° Crédits du Ministère de la Protection de la Nature et de l'Environnement ..	7
a) Crédits de fonctionnement	7
b) Actions et interventions du Ministère	8
2° Fonds d'intervention et d'action pour la protection de la nature et de l'environnement (F.I.A.N.E.)	11
3° Crédits d'équipement des autres Ministères	13
B. — Moyens en personnel	16
CHAPITRE II. — La politique de l'environnement dans l'ensemble de l'action administrative ..	19
A. — Les structures administratives	20
1° L'organisation du Ministère de la Protection de la Nature et de l'Environ- nement	20
a) Les services d'objectifs	21
b) Les services d'action générale	21
2° Les organes de la concertation interministérielle	22
a) Les organismes généraux	23
b) Les organismes spécialisés	24
c) Les procédures d'avis et de consultation	25
3° La concertation au niveau local	28
a) L'environnement	28
b) Les Missions interministérielles	29
B. — L'action des différents Ministères	30
1° L'information et la formation	30
a) L'environnement	30
b) Le Secrétariat d'Etat à la Jeunesse, aux Sports et aux Loisirs	32
2° Protection de la nature et amélioration du cadre de vie	32
a) Protection de la nature	32
b) Amélioration du cadre de vie	33

	Pages
3° La lutte contre les nuisances	34
a) Le respect de la réglementation antinuissances	34
b) La prévention et la réparation des nuisances	35
4° L'action au niveau international	35
5° Conclusions	37
CHAPITRE III. — Les principaux aspects sectoriels de la politique de l'environnement	39
A. — Information, formation et recherche	39
1° Information et formation	39
2° Recherche	40
B. — Protection de la nature et amélioration du cadre de vie	41
1° La politique des espaces verts	41
2° La protection du littoral et de la mer	43
a) Les rivages	43
b) La protection des mers	45
C. — La lutte contre les nuisances	46
1° La lutte contre les pollutions industrielles	46
a) Sanctions et subventions	46
b) La politique des contrats de branche	47
2° Le problème de l'énergie	48
a) L'énergie nucléaire	48
b) La désulfuration des fuels	49
3° La lutte contre le bruit	49
a) Les réglementations	49
b) La désulfuration des fuels	50
c) La réparation des nuisances de bruit subies par les riverains des aéroports	50
CONCLUSION	52
ANNEXES :	
Annexe I	57
Annexe II	62

Mesdames, Messieurs,

L'une des premières tâches entreprises par le Ministère de la Protection de la Nature et de l'Environnement a été de favoriser l'éveil de l'opinion aux problèmes posés par le développement anarchique de la société industrielle.

Votre Commission avait approuvé cette priorité donnée à l'éducation du public. « L'environnement » n'était alors pour certains qu'un mot à la mode et peu nombreux étaient ceux qui mesuraient toute sa signification. Il est, en effet, devenu nécessaire de reconsidérer les valeurs qui fondent notre civilisation, de définir de nouveaux rapports entre l'homme et son cadre de vie. Il faut remettre en question les finalités traditionnellement assignées au progrès économique et technique, redistribuer les droits sur la nature, et supprimer les privilèges qui ont permis à certains, au nom de la rentabilité et de la productivité, de ne pas tenir compte des dommages qu'ils causaient à la collectivité. Tout ceci équivaut, en définition, à une véritable « révolution culturelle », qui requiert le soutien et la participation de tous.

Toutefois, l'ampleur même de cette révolution implique qu'elle ne puisse se faire que progressivement. Mais l'on assiste déjà, semble-t-il, au premier stade de la prise de conscience : l'opinion est devenue sensible aux atteintes graves portées à son milieu de vie, à l'influence négative du progrès sur son environnement immédiat. L'implantation d'un grand aéroport ou d'une raffinerie, la construction d'autoroutes et de « complexes touristiques », voire la création de camps militaires, étaient naguère perçus comme des promesses de prospérité et de développement local. Désormais, chacun ressent comme une menace la dénaturation des sites, l'apparition des fumées, du bruit, des nuisances de toute sorte. Chacun aujourd'hui mesure les troubles qui en résulteront dans sa vie quotidienne. Des associations, des « comités de défense » se créent un peu partout — parfois, il est vrai, de façon sporadique et éphémère — pour refuser le bouleversement des équilibres naturels et tenter d'exprimer l'insatisfaction qui naît d'une « prospérité » mesurée en termes de taux de croissance et de flux monétaires.

Mais la prise de conscience demeure encore partielle : d'abord parce que les motivations sont parfois confuses et les protestations désordonnées ; ensuite, et surtout, parce que l'on ne se préoccupe généralement que des nuisances causées par autrui : rares sont ceux qui songent à modifier leur propre comportement.

Néanmoins, succédant à une indifférence totale, ces réactions sont autant d'indices d'une évolution des esprits.

Il importe désormais de franchir une étape supplémentaire afin que l'attitude de rejet de quelques-uns débouche sur la prise, par chacun, de ses responsabilités.

Le rôle du Ministère de la Protection de la Nature et de l'Environnement, et de l'Etat dans son ensemble, doit être à cet égard déterminant. En effet, que l'on s'en félicite ou que l'on s'en plaigne, c'est à l'Etat qu'il revient de déterminer les objectifs et de dégager les moyens d'une politique de l'environnement. Non que l'Etat soit le seul responsable des maux qui nous accablent — encore que la prévoyance doive être, dit-on, le propre des gouvernements. Mais on ne voit guère de conversions spontanées, et ceux qui ont indûment profité de la gratuité apparente de l'air, de l'eau ou de l'espace n'en rendront sans doute pas volontiers la jouissance à la collectivité. On est donc en droit d'exiger de l'Etat qu'il assume son rôle de défenseur de l'intérêt général. Deux lignes d'action peuvent être nettement tracées :

- d'une part, l'Etat doit donner l'exemple, car il n'est pas concevable que se créent ou se perpétuent des conflits entre les actions des différents Ministères, l'un défendant la nature, et les autres continuant de contribuer, pour leur part, au saccage des sites et à la multiplication des nuisances. Toutes les administrations doivent se donner les moyens, à tous les échelons, de rendre vivable notre société ;
- d'autre part, en intervenant avec toute la fermeté possible pour que soient redistribués les droits et les responsabilités, pour veiller à ce que soient respectées les réglementations antipollution, et garantir que des dérogations multiples ne viendront pas vider de leur sens les lois et les règlements.

Au moment où vont commencer les travaux d'élaboration du VII^e Plan, il semble utile à votre Commission des Affaires culturelles d'analyser la participation des différentes administrations à la « révolution de l'environnement », et d'insister pour que ce VII^e Plan, qui orientera l'action de l'Etat pendant cinq ans, ne se préoccupe pas seulement de « modernisation et d'équipement » ou « de développement économique et social », mais aussi de la sauvegarde des équilibres naturels et de la qualité de la vie.

CHAPITRE I^{er}

MOYENS FINANCIERS ET EN PERSONNEL

A. — Moyens financiers.

Les crédits de la protection de la nature et de l'environnement s'élèveront en 1974 à 304,569 millions (F.I.A.N.E. compris). Ce chiffre, fort modeste, est loin cependant de rendre compte de la totalité de l'effort budgétaire en la matière, puisque viennent s'y ajouter les crédits consacrés à des actions de protection de la nature et de l'environnement par les différents Départements ministériels.

1° CRÉDITS DU MINISTÈRE DE LA PROTECTION DE LA NATURE ET DE L'ENVIRONNEMENT

Les crédits sont regroupés cette année dans un budget individualisé. Ils sont en progression de 21 % par rapport à 1973. Cependant, certaines évolutions se marquent déjà au sein de cette croissance ininterrompue : forte augmentation des crédits de fonctionnement et des dépenses ordinaires, progression moins accentuée des autorisations de programme. Il s'agit, en somme, de ce que l'on pourrait appeler un budget « d'installation ».

a) *Crédits de fonctionnement du Ministère.*

Répartition :

RUBRIQUES	ENVELOPPE recherche	BUDGET de fonctionnement	TOTAL (francs)
Personnel.....	1.506.133	11.407.273	12.913.406
Matériel.....	580.949	9.351.157	9.932.106
Totaux.....	2.087.082	20.758.430	22.845.512

Ces crédits sont en augmentation de 36 % par rapport à 1973, ce qui permettra de mettre en place la nouvelle organisation des services (1).

(1) Cf. *infra*, p. 20.

— Les **mesures nouvelles** relatives au fonctionnement des services peuvent être regroupées en trois catégories :

- *les mesures « de régularisation »*, ou qui découlent du changement de structures du gouvernement :

- mesure 01.14.01 : portant transfert d'emplois d'ingénieurs du G.R.E.F. déjà en service à la protection de la nature et de l'environnement, du budget de l'Agriculture au budget de la Protection de la nature et de l'Environnement ;

- mesure 01.11.04 et 01.12.01 : portant transformation d'emplois ;

- mesure 01.11.02, 01.11.03, 01.14.02 et 01.14.04 : portant création de chapitres nouveaux aux budgets de la Protection de la Nature et de l'Environnement ;

- mesure 01.14.03 portant transfert de crédits du chapitre 44-03 au chapitre 34-01.

- *les mesures constituant un accroissement des moyens des services* : ce sont les mesures :

- 01.11.01., 01.11.05 portant création d'emplois ;

- 01.13.01., 01.13.02 portant ajustement aux besoins de crédits de frais de déplacement et de crédits de matériel.

- *la mesure 01.13.04* qui présente un caractère particulier : il s'agit d'une provision pour regrouper les différents services du Ministère qui sont actuellement installés en huit endroits différents à travers Paris.

b) Actions et interventions du Ministère.

Actions et interventions du Ministère (F.I.A.N.E. exclu) et prévisions pour 1974 (millions de francs).

	DÉPENSES ORDINAIRES titres III et IV	ÉQUIPEMENT titres V et VI (autorisations de programme)
Crédits d'actions	42,974	115,750
(dont enveloppe Recherche).....	(0,787)	(20,500)

La comparaison des prévisions pour 1974 avec les crédits de 1973 fait apparaître une progression de 35 % pour les actions des titres III et IV et de 19 % pour les crédits d'investissement des titres V et VI.

Entre 1972 et 1973, il faut le remarquer, les dépenses ordinaires avaient progressé de 25 % et les autorisations de programme de 30 %.

— Répartition par secteurs d'intervention :

**ACTIONS FINANÇÉES PAR LE MINISTÈRE DE LA PROTECTION
DE LA NATURE.**

Comparaison 1973-1974 (prévisions) et de l'environnement (F.I.A.N.E. exclu).

(En millions de francs.)

FONCTIONS	TITRES III ET IV Études et entretien					TITRES V ET VI (A.P.) Équipement				
	1973		1974		74/73 %	1973		1974		74/73 %
	Ensemble	Dont recherche	Ensemble	Dont recherche		Ensemble	Dont recherche	Ensemble	Dont recherche	
Espace naturel :										
Parcs nationaux.....	9,000	»	11,500	»	+ 28	12,990	»	15,050	»	+ 16
Parcs régionaux et péri-urbains.....	»	»	3,400	»	»	12,450	»	14,550	»	+ 17
Réserves naturelles.....	1,168	»	1,668	»	+ 43	2,280	»	2,500	»	+ 10
Espaces, sites et monuments naturels.....	0,660	»	1,260	»	+ 91	4,180	»	4,100	»	— 2
Totaux.....	10,828	»	17,828	»	+ 65	31,900	»	36,200	»	+ 13
Chasse, pêche, et faune sauvage.....	1,387	»	2,337	»	+ 68	5,450	»	7,800	»	+ 43
Eau.....	2,593	0,428	3,194	0,488	+ 23	35,740	5,47	40,300	5,0	+ 13
Air.....	2,614	0,140	2,465	0,185	— 6	9,360	5,97	8,850	5,9	— 5
Bruit.....	0,600	»	1,120	»	+ 87	2,190	1,99	4,450	3,0	+ 103
Déchets solides et autres nuisances.....	2,340	»	2,785	»	+ 19	5,360	2,99	8,200	5,1	+ 53
Amélioration de l'environnement.....	1,982	0,099	2,097	0,114	+ 6	5,165	1,50	6,475	1,5	+ 25
Animation, information et formation.....	8,942	»	10,542	»	+ 18	0,225	»	0,475	»	+ 111
Études générales et économiques.....	0,506	»	0,606	»	+ 20	1,790	»	3,000	»	+ 68
Totaux (fonctions)...	31,792	0,667	42,974	0,787	+ 35	97,180	17,92	115,750	20,5	+ 19

En comparaison avec les chiffres de 1973, la répartition de la masse totale des crédits (études, entretien et investissements) prévus pour 1974 peut s'analyser de la manière suivante :

- pour l'environnement rural et urbain (sites et monuments naturels, parcs régionaux, amélioration de l'environnement) les crédits passent de 21,378 millions de francs à 29,268 millions de francs, soit une augmentation de 37 %. Il convient de noter qu'en 1974 les subventions de fonctionnement aux parcs régionaux sont inscrits au budget du Ministère de la Protection de la Nature et de l'Environnement alors que jusqu'alors elles étaient imputées au Fonds d'intervention et d'action pour la nature et l'environnement. Si l'on ne tient pas compte de cette prise en charge nouvelle les crédits de l'environnement rural et urbain passent de 1973 à 1974 de 21,378 millions de francs à 25,968 millions de francs, soit une augmentation de 21 % ;
- pour la protection de la nature (parcs nationaux, réserves naturelles, chasse, pêche, faune sauvage) les crédits passent de 33,375 millions de francs à 41,855 millions de francs, soit une augmentation de 24 % ;
- pour la prévention et la lutte contre les pollutions et nuisances, (air, bruit, eaux continentales et marines, déchets solides et autres nuisances) les crédits passent de 43,809 millions de francs à 51,691 millions de francs, soit une augmentation de 18 % ;
- pour les actions d'information et de formation les crédits passent de 9,167 millions de francs à 11,017 millions de francs, soit une augmentation de 20,2 % ;
- les études générales et études économiques se voient doter de 3,606 millions de francs en 1974 contre 2,296 millions de francs en 1973, soit une augmentation de 57 % ;
- la recherche dans le domaine des eaux continentales et marines, de l'atmosphère, du bruit et de l'environnement bénéficie de crédits s'élevant à 21,287 millions de francs en 1974 contre 18,587 millions de francs en 1973, soit une augmentation de 14 %.

Le budget de 1974 permettra notamment :

- de soutenir la croissance de l'aide aux *parcs nationaux* (les plus anciens, Vanoise, Cévennes, Pyrénées, achèvent leur programme d'équipement et se tournent vers l'accueil et l'animation, le nouveau parc des Ecrins commencera à fonctionner et le parc des îles d'Hyères sera réalisé par transformation du parc national de Port-Cros), *aux parcs régionaux* et *aux réserves naturelles* (notamment en Camargue) ;
- de renforcer la lutte contre la pollution des *eaux continentales* ;

- de protéger *le littoral et la mer* : la spécificité de ce problème a conduit à créer un service spécialisé. Il interviendra pour favoriser les recherches sur les ressources biologiques et la qualité du milieu marin, pour veiller à ce que les industries littorales n'entravent pas les usages fondamentaux de la mer (pêche, conchyliculture, etc.) et n'amointrissent pas le patrimoine touristique. Le programme spécial d'assainissement des zones littorales sera accéléré ;
- de développer dans le domaine de *l'air* et du *bruit*, les réseaux de mesures, les études préalables aux équipements de lutte contre la pollution et les actions d'expérimentation ;
- d'une façon générale, pour les pollutions d'origine industrielle, les études envisagées permettront d'accélérer la définition et la mise en œuvre des prescriptions techniques à imposer aux industries polluantes compte tenu des meilleures technologies en vigueur ;
- d'accroître pour la qualité *du cadre de vie* rural et urbain l'effort pour définir et expérimenter les travaux d'amélioration : transformation et création d'espaces verts, aménagement des rivières, chemins piétonniers, travaux supplémentaires dans les sites protégés, esthétique des ouvrages publics ;
- de poursuivre et développer, dans le domaine de la *chasse* et de la *pêche*, les actions chasse-pilote, parcours sportifs de pêche. En outre, un effort particulier sera fait pour les actions de protection de la faune sauvage ;
- de développer enfin le secteur des *études économiques* pour l'évaluation de l'environnement, amorcé en 1973.

2° FONDS D'INTERVENTION ET D'ACTION POUR LA PROTECTION DE LA NATURE ET DE L'ENVIRONNEMENT (F.I.A.N.E.)

Le F.I.A.N.E. devrait disposer, en 1974, de 128 millions de francs, dont 38 millions à provenir du prélèvement de 0,43 % sur les sommes engagées au P.M.U. hors des hippodromes, et 85 millions de dotations budgétaires imputées au chapitre 65.01 (les chiffres correspondants étaient, en 1973, de 35 et 69,5 millions).

Ces crédits ne sont pas affectés. Ils doivent être utilisés à des actions expérimentales ou exemplaires, ou bien pour compléter le financement d'opérations complexes ou d'un coût élevé.

Ils doivent aussi, et surtout, être employés à compléter sur certains points la programmation du VI^e Plan, qui s'est révélé insuffisante, en

ce qui concerne notamment les espaces verts, les stations d'épuration et l'élimination des déchets.

Outre leur souplesse d'emploi, les crédits du F.I.A.N.E. jouent un « rôle d'entraînement » essentiel. La participation moyenne du Fonds est en effet de l'ordre de 14 % du montant total des opérations engagées.

Ainsi, en 1973, le financement des opérations auxquelles ont été employées les deux premières tranches du F.I.A.N.E. peut être évalué à 564 millions de francs environ.

TABLEAU
Répartition entre les différents secteurs de la protection de la nature
et de l'environnement de la dotation du F.I.A.N.E. 1973

(Deux premières tranches - décisions des Comités interministériels d'action pour la protection de la nature et de l'environnement des 6 février et 26 juillet 1973.)

(autorisations de programme, millions de francs.)

Espace naturel (parcs nationaux, parcs régionaux, espaces verts)	12,405
Pollution de l'eau	26,256.500
Pollution atmosphérique	2
Bruit	6
Déchets solides	1,462
Amélioration de l'environnement rural et urbain	31,099.710
Animation, formation, information	<u>3,290.750</u>
Total	82,513.960

Le tableau suivant retrace, par ailleurs, l'évolution et l'emploi des dotations du F. I. A. N. E. depuis sa création :

**Emploi des dotations du F. I. A. N. E.
Comparaison 1971-1972-1973.**

(Autorisations de programme en millions de francs)

FONCTIONS	1971		1972		1973	
	Total F. I. A. N. E. 1971		Total F. I. A. N. E. 1972		Total 2 premières tranches	
	Montant	%	Montant	%	Montant	%
Espace naturel :						
Parcs naturels	2, 970	5, 86	5, 261	6, 44	5, 655	6, 85
Parcs régionaux.....	2	3, 94	4, 500	5, 16	4, 250	5, 15
Réserves naturelles.....	»	»	»	»	»	»
Espaces verts	15, 700	30, 97	4, 675	5, 36	2, 500	3, 03
Sites et monuments naturels	0, 130	0, 26	»	»	»	»
Totaux (Espace naturel) .	20, 800	41, 03	14, 796	16, 96	12, 405	15, 03
Eau	19, 100	37, 67	37, 630	43, 12	26, 256	31, 82
Air.....	4	7, 89	9, 870	11, 31	2	2, 42
Bruit.....	»	»	3, 300	3, 78	6	7, 27
Déchets solides.....	2	3, 94	5, 705	6, 53	1, 462	1, 78
Amélioration de l'environnement rural et urbain	4, 500	8, 88	12, 480	14, 30	31, 100	37, 70
Animation, information et forma- tion	0, 300	0, 59	3, 485	4	3, 291	3, 98
Totaux généraux.....	50, 700	100	87, 266	100	82, 514	100

3° CRÉDITS D'ÉQUIPEMENT DES AUTRES MINISTÈRES

L'article 6 du décret n° 71-94 du 2 février 1971 relatif aux attributions du Ministre de la Protection de la Nature et de l'Environnement prévoit que « lors de la préparation du budget, il est tenu informé des crédits envisagés au titre des autres départements ministériels pour des objets touchant à la protection de la nature et à l'environnement ».

Une Commission interministérielle a donc déterminé et répertorié les catégories d'équipements exécutés ou subventionnés par l'Etat et qui sont consacrés en tout ou en partie à des actions de protection de la nature et de l'environnement. Le montant des crédits correspondant à ces équipements est déterminé chaque année lors de la préparation du budget.

Le Ministre de la Protection de la Nature et de l'Environnement a la possibilité de « suggérer » aux Ministres intéressés de « prendre en considération » les aspects de protection de la nature et de l'environnement. Il peut aussi leur faire part de « son sentiment quant au volume des crédits » et être associé à la rédaction des directives d'emploi de ces dotations.

TABLEAU

Evolution et ventilation par secteurs affectés à la protection de la nature et de l'environnement

	AFFAIRES CULTURELLES		AGRICULTURE		EDUCATION NATIONALE		INTÉRIEUR		JEUNESSE ET SPORTS	
	1973	1974	1973	1974	1973	1974	1973	1974	1973	1974
Espace naturel	»	»	92,47	110,59	9,30	5,35	»	»	»	»
Pollution de l'eau.....	»	»	118,31	130,73	»	»	180,10	263	»	»
Pollution de l'air.....	»	»	»	»	»	»	»	»	»	»
Déchets solides.....	»	»	39,91	30,50	»	»	27,40	42	»	»
Amélioration de l'environnement.....	89,20	103,14	33,62	39,69	»	»	15,80	18	»	16,20
Animation - Information-formation....	»	»	»	»	44,55	59,45	»	»	79,41	113
Totaux.....	89,20	103,14	284,31	311,51	53,85	64,80	223,30	323	79,41	129,20

Ce tableau appelle deux remarques :

- la comparaison entre le montant de ces autorisations de programme et les crédits propres d'investissement du Ministère montre à quel point la politique de l'environnement est dépendante de l'action de l'ensemble des administrations ;
- le montant total des crédits fait apparaître une croissance de 29 %, supérieure à la progression générale des investissements de l'Etat.

**des crédits d'équipement (Titre V et VI)
par les autres départements ministériels.**

SANTÉ ET ACTION SOCIALE		TRANSPORTS		AMÉNAGEMENT		EQUIPEMENT		LOGEMENT ET TOURISME		TOTAL GÉNÉRAL	
1973	1974	1973	1974	1973	1974	1973	1974	1973	1974	1973	1974
>	>	>	>	>	>	17,44	36	>	>	119,21	151,94
>	>	2	4	>	>	22,80	29,50	>	>	323,21	427,23
>	>	25,35	31,37	>	>	>	>	>	>	25,35	31,37
>	>	>	>	>	>	>	>	>	>	67,31	72,50
>	>	2,70	>	27,82	56	220,90	250,40	5,30	7,40	395,34	490,83
17,80	34	>	>	>	>	>	>	>	>	141,76	206,45
17,80	34	30,05	35,37	27,82	56	261,14	315,90	5,30	7,40	1.072,18	1.380,32

B. — Moyens en personnel.

Personnels affectés au Ministère de la Protection de la Nature et de l'Environnement.

(Évolution.)

	EFFECTIFS 1973 1			CRÉATIONS 1974 2			EFFECTIFS 1974 3 = 1 + 2		
	Titulaires	Contractuels	Totaux	Titulaires	Contractuels	Totaux	Titulaires	Contractuels	Totaux
<i>A. — Administration centrale.</i>									
<i>Budget P.N.E. :</i>									
- Hors recherche.....	19	93	112	43	16	59	62	109	171
- Recherche.....	»	25	25	»	3	3	»	28	28
<i>Cadres d'emplois</i>	88	25	108	— 7	»	— 7	76	25	101
Totaux A.....	102	143	245	36	19	55	138	162	300
<i>B. — Autres personnels.</i>									
<i>Budget P.N.E. :</i>									
- Ateliers régionaux des sites et paysages.....	11	37	48	»	»	»	11	37	48
- Délégués régionaux à l'environnement.....	»	»	»	10	»	10	10	»	10
<i>Personnel à disposition :</i>									
- Délégués régionaux à l'environnement.....	20	»	20	— 10	»	— 10	10	»	10
- Inspection des établissements classés.....	207	20	227	50	»	50	257	20	277
Totaux B.....	238	57	295	50	»	50	288	57	345
Totaux généraux A + B..	340	200	540	86	19	105	426	219	645

Il est donc prévu 105 créations d'emplois en 1974, qui doivent bénéficier à l'Administration centrale et à l'Inspection des établissements classés, mise à la disposition du Ministre de la Protection de la Nature et de l'Environnement par le Ministre du Développement industriel.

Par contre, aucune création de poste n'est prévue pour les Ateliers régionaux des sites et des paysages qui devraient, dans chaque région, fournir une assistance technique en matière de sites et de paysages à l'administration locale.

Neuf ateliers seulement ont été créés ou sont en cours de mise en place (1), et leur généralisation est d'autant plus urgente que le Ministère de la Protection de la Nature et de l'Environnement est dépourvu de services régionaux et départementaux.

Signalons en outre que, à la suite d'une circulaire interministérielle du 2 février 1972, des « bureaux de l'environnement devraient être créés dans chaque département pour informer le public et s'assurer que l'ensemble de l'action publique concoure à la sauvegarde du cadre de vie et des équilibres naturels.

Or, une dizaine de départements seulement disposent d'un tel bureau.

(1) Dans les régions Rhône-Alpes, Bretagne, Provence Côte-d'Azur, Bourgogne et Franche-Comté, Midi-Pyrénées, Auvergne et Limousin, Poitou, Charente, Corse, Picardie. En outre, deux agents spécialisés ont été mis en place en Basse-Normandie et en Lorraine auprès du Délégué régional à l'environnement.

CHAPITRE II

LA POLITIQUE DE L'ENVIRONNEMENT DANS L'ENSEMBLE DE L'ACTION ADMINISTRATIVE

Au niveau des structures administratives, la protection de la nature et de l'environnement utilise des relais assez complexes : le Ministère de la Protection de la Nature et de l'Environnement, qui a conquis cette année son autonomie après avoir été un « Ministère délégué auprès du Premier Ministre », a été conçu comme une « Administration de mission », c'est-à-dire comme une structure légère, agissant essentiellement par coordination et par incitation, ces deux maîtres-mots de la science administrative moderne.

De nombreux Comités interministériels élaborent les mesures relevant de la compétence de plusieurs départements et assurent la « concertation » nécessaire, tandis qu'enfin chaque Ministère se doit, dans son domaine d'action propre, de tenir compte désormais des impératifs de la défense des équilibres naturels, et de recenser, en vertu de l'article 6 du décret n° 71-94 du 2 février 1971, les crédits qu'il consacre « à des objets touchant à la protection de la nature et de l'environnement » (crédits sur l'emploi desquels, on l'a dit, le Ministre de la Protection de la Nature et de l'Environnement peut exercer un contrôle plus ou moins approfondi).

La « concertation » ainsi instituée n'empêche pas toujours cependant, que surgissent quelques contradictions entre les initiatives, par exemple, de l'aménagement du territoire, du développement industriel, voire de la défense nationale, et les impératifs de la protection de la nature et de l'environnement. Surtout elle ne garantit pas que les décisions prises à la base respecteront les impératifs de la protection de la nature. Il peut donc se créer ainsi un « hiatus » très grave entre les orientations retenues « au sommet » et les déclarations de principe, et, d'autre part, les actions entreprises quotidiennement par les services d'exécution.

Et ces contradictions dans les faits sont bien souvent à l'origine des réactions de rejet et de refus systématique de l'opinion, qui est

désormais sensibilisée aux problèmes de l'environnement, et qui ne trouve pas le reflet de ses préoccupations dans l'action administrative quotidienne.

Ces constatations conduisent à examiner la manière dont, concrètement, les impératifs de la sauvegarde des équilibres naturels s'insèrent dans les méandres des processus de décision administrative.

D'autre part, puisque le montant des crédits consacrés par les autres Ministères représente la majorité de l'effort public en faveur de l'environnement, il convient de se demander quel emploi en est fait, et quelles sont les actions engagées par les différents Ministères en faveur de la protection de la nature.

A. — Les structures administratives.

1° L'ORGANISATION DU MINISTÈRE DE LA PROTECTION DE LA NATURE ET DE L'ENVIRONNEMENT

Alors que le Ministère de la Protection de la Nature et de l'Environnement est désormais érigé en Ministère autonome, le débat demeure ouvert de savoir s'il ne serait pas préférable de confier les attributions de ce Département à un organisme administratif plus léger, analogue à la Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale. Cette solution avait été retenue lors de la création, en 1970, du Haut comité de l'environnement. Mais la création d'un Ministère de la Protection de la Nature et de l'Environnement est apparue fort judicieuse car elle était susceptible d'avoir un impact beaucoup plus fort sur l'opinion et de favoriser ainsi une prise de conscience plus rapide et plus complète des problèmes de l'environnement.

L'essentiel est que la structure du Ministère reflète la vocation « interministérielle » de son action.

Le décret n° 73-355 du 27 mars 1973 a réorganisé les services du Ministère de la Protection de la Nature et de l'Environnement, primitivement constitué par la juxtaposition de services provenant de différents départements ministériels.

La nouvelle structure du Ministère entend lui donner les moyens d'atteindre ses objectifs, et regrouper ses différents modes d'action.

Pour employer une terminologie quelque peu barbare, les services ont été « articulés » en trois « services d'objectifs » et trois « services d'action générale ».

a) *Les « services d'objectifs ».*

Ils consistent en deux directions chargées respectivement de la prévention des pollutions et nuisances de la protection de la nature, auxquelles s'ajoute la Mission de l'Environnement Rural et Urbain.

La Direction de la prévention des pollutions et nuisances doit assurer la protection des milieux (les eaux continentales, la mer, l'air, le sol) contre les dégradations physiques de toute nature. Elle rassemble notamment les attributions du Secrétariat permanent pour l'étude des problèmes de l'eau (S.P.E.P.E.) pour la coordination dans le domaine de l'eau et la tutelle des Agences financières de bassin, et celles du service de l'environnement industriel en matière d'établissements classés.

La Direction de la Protection de la Nature a pour mission de protéger la faune et la flore et de maintenir les équilibres biologiques. A ce titre, elle assure la tutelle des activités de chasse et de pêche et celle des parcs nationaux et réserves naturelles. Il est apparu nécessaire, en particulier, d'organiser cette direction de telle manière qu'elle mette à la disposition des nombreux ressortissants de la chasse et de la pêche (respectivement 2 millions et 5 millions) des interlocuteurs distincts.

La Mission de l'Environnement Rural et Urbain a pour fonction d'animer les actions tendant à l'amélioration de l'environnement et du cadre de vie. Elle interviendra surtout par l'incitation et par la coordination. Mais elle pourra s'appuyer sur des compétences directes en matière de sites et de paysages, qui sont de plus en plus des ensembles de grande étendue dont la préservation suppose une étroite combinaison entre la législation spécifique et les règlements d'urbanisme. Elle aura également la tutelle des parcs naturels régionaux afin de privilégier le respect des équilibres et des paysages naturels en le conciliant avec le maintien, et même le développement, de la vie rurale.

b) *Les trois « services d'action générale »*

Ce sont :

- le Secrétariat général du Haut comité de l'environnement ;
- le service des affaires générales ;
- le service de l'information, des relations et de l'action éducative.

Le Secrétariat général du Haut comité de l'environnement était précédemment assuré par la Mission interministérielle pour l'environnement (M.I.E.). Le Secrétariat général du Haut comité de l'environnement retient de celle-ci sa fonction de prospective et d'études à long terme et son rôle de coordination de la recherche, de l'expérimentation, des actions de formation supérieure, technique ou spécialisée, dont les directions d'objectifs conservent la responsabilité de base.

Le service des affaires générales assurera d'abord les tâches de gestion matérielle (personnel, matériel, locaux) qui seront intégralement transférées au Ministre chargé de la Protection de la Nature et de l'Environnement à compter du 1^{er} janvier 1974. Il préparera le budget et contrôlera son exécution, il suivra la gestion du Fonds d'intervention et d'action pour la nature et l'environnement et il assurera la coordination budgétaire interministérielle prévue par l'article 6 du décret d'attributions. Il aura également la charge de la préparation du Plan.

Le service de l'information, des relations et de l'action éducative conserve ses attributions antérieures, son titre met l'accent sur l'action éducative qu'il doit mener avec l'Education nationale (au niveau des enseignements de premier et second degré) et, en liaison avec le Secrétariat d'Etat chargé de la Jeunesse, des Sports et des Loisirs, avec les organisations de jeunesse et de sports de nature.

Votre Commission regrette que le service de l'information des relations et de l'action éducative n'ait pas été intégré parmi les structures d'objectifs. L'information et la formation sont une des missions fondamentales du Ministère de la Protection de la Nature et de l'Environnement et il aurait été préférable de leur donner une place qui traduisît mieux leur importance. Surtout, un service « d'objectifs » aurait pu voir sa compétence plus largement définie, et aurait notamment pu participer à cette « sensibilisation » des autorités administratives dont l'insuffisance se fait cruellement sentir.

2° LES ORGANES DE LA CONCERTATION INTERMINISTÉRIELLE

L'on ne tentera pas ici de procéder à un recensement exhaustif de tous les comités, missions, groupes et commissions voués à la coordination, à la concertation, au conseil — et subsidiairement à la protection de la nature. L'entreprise serait intéressante, mais l'énumération fastidieuse.

Aussi se bornera-t-on à esquisser un classement des divers types d'organes et de procédures destinés à intégrer la politique de la protection de la nature dans l'action gouvernementale, et de tenter d'en dégager quelques conclusions.

Très schématiquement, l'on distinguera les organes interministériels généraux, les comités spécialisés et enfin les diverses procédures d'avis ou de consultation qui permettent au Ministère de la Protection de la Nature et de l'Environnement d'agir conjointement avec telle ou telle autre administration ou d'orienter son action.

a) *Les organismes généraux.*

— *Le Haut comité de l'environnement.*

Sa création remonte au 30 juillet 1970 : le Haut comité était alors présidé par le délégué à l'aménagement du territoire et à l'action régionale. Sa création avait été préconisée par le rapport Armand qui avait souligné l'intérêt d'un organisme associant au niveau national des personnalités particulièrement compétentes ainsi que des associations privées et susceptibles d'apporter une contribution à la définition et à l'application d'une politique de l'environnement.

La compétence du Haut comité a été définie très largement. Il lui revient en effet de connaître des problèmes de l'amélioration du cadre de vie, des connaissances, la maîtrise des paysages, bref de tous les éléments qui concourent à l'environnement.

Il doit proposer au Gouvernement les lignes générales de la politique de l'environnement et veiller à la diffusion de l'information relative à l'action des divers organismes publics et privés intéressés.

Aux termes du décret du 30 juillet 1970, il doit être tenu informé des projets de loi et de règlements préparés par les différents Ministères dans le domaine de l'environnement, être consulté par les administrations sur leurs projets de réforme et assurer la coordination de la préparation des mesures et des programmes interministériels découlant de ces orientations.

Il est désormais présidé par le Ministre de la Protection de la Nature et de l'Environnement. Il est composé de 9 personnalités désignées pour trois ans et de 9 représentants des Ministères intéressés.

— *Le Comité interministériel d'action pour la nature et l'environnement (C.I.A.N.E.).*

Créé en même temps que le Ministère de la Protection de la Nature et de l'Environnement, ce Comité rassemble tous les Ministres sous la présidence du Premier Ministre. Il doit animer, coordonner et contrôler les actions relatives à la protection de la nature et de l'environnement, notamment en ce qui concerne la politique de l'eau.

Il décide, en particulier, de l'emploi des crédits du Fonds d'intervention et d'action pour la nature et l'environnement.

— *Le Comité interministériel pour les problèmes d'action régionale et d'aménagement du territoire.*

Le Ministère de la Protection de la Nature et de l'Environnement participe également au Comité interministériel d'aménagement du territoire, qui rassemble tous les Ministères techniques participant à l'aménagement du territoire, et qui décide, notamment, de l'emploi des dotations du Fonds d'intervention pour l'aménagement du Territoire (F.I.A.T.).

— *Le Conseil national de la protection de la nature.*

Ce Conseil mérite une mention particulière. C'est en effet le plus ancien des organismes interministériels dans le domaine de la protection de la nature, puisqu'il a été créé le 27 novembre 1946.

Ses attributions lui confient la définition du statut des parcs nationaux et des réserves ainsi qu'un pouvoir d'avis sur les mesures propres à assurer l'aménagement aux parcs nationaux et réserves des parties du territoire qui présentent un intérêt particulier scientifique ou technique.

Le Conseil national était chargé en outre d'étudier et de proposer les mesures législatives et réglementaires correspondant aux termes de la loi du 2 mai 1930 relative à la protection des monuments naturels et des sites. C'est au Conseil national de la protection de la nature qu'il vient de proposer le classement d'un site ou d'un monument naturel qui doit être aménagé en réserve naturelle.

Sa présidence revient aujourd'hui au Ministre chargé de la Protection de la Nature et de l'Environnement.

b) *Les organismes spécialisés.*

La liste en serait interminable.

L'on peut citer : la Commission interministérielle des parcs naturels régionaux, le Comité interministériel des parcs nationaux, la Commission supérieure des sites, perspectives et paysages, le Conseil supérieur des établissements classés, le Conseil national de la chasse et de la faune sauvage, etc.

Ces organismes à compétence sectorielle sont désormais regroupés pour la plupart dans le cadre du Ministère de la Protection de la Nature et de l'Environnement.

Il faut mentionner particulièrement, parmi les structures de la coordination, les groupes interministériels d'études qui réunissent des représentants des différentes administrations et des personnalités extérieures pour élaborer un rapport et un programme d'action sur un problème d'ordre général.

L'année dernière, le groupe interministériel d'étude des problèmes de pollution de la mer a déposé, en décembre 1972, un rapport qui a été à l'origine des principales mesures prises pour la protection de la mer et des rivages pendant l'année 1973.

Un groupe interministériel d'évaluation de l'environnement (G.I.E.E.) a également été créé en juin 1972.

Le G.I.E.E. a été chargé d'élaborer les « comptes écologiques de la Nation » en rassemblant toutes les informations relatives au coût des nuisances et à leurs conséquences à moyen et à long termes, la mesure des dépenses effectuées par l'Etat, les collectivités locales et l'ensemble des personnes publiques ou privées pour la lutte contre les nuisances et l'amélioration de l'environnement. Il doit proposer au Gouvernement la mise en place de méthodes d'analyse et de procédure destinées à améliorer l'évaluation des dépenses et l'utilisation des ressources consacrées à la lutte contre les nuisances et à la procédure du cadre de vie.

Son rôle devrait être essentiel puisque l'on sait que la dégradation actuelle de l'environnement tient pour une large part au fait que l'on n'avait pas mesuré, ni pris en compte le coût des nuisances et le prix des « biens non marchands » dans le cadre de la Comptabilité Nationale et des calculs économiques.

Enfin, un groupe d'études sur les problèmes de collecte et d'élimination des déchets solides doit bientôt déposer son rapport.

c) Les procédures d'avis et de consultation entre le Ministère de la Protection de la Nature et de l'Environnement et les autres Départements.

Que ce soit ou non dans le cadre des commissions, groupes ou comités évoqués ci-dessus, ou au sein de conseils restreints, l'on peut relever un grand nombre de procédures de concertation plus ou moins formelles associant le Ministère de la Protection de la Nature et de l'Environnement à certaines actions ou décisions des autres départements.

— *Les avis.*

Un certain nombre de décrets interministériels, en même temps qu'ils instituent des commissions ou des groupes de travail, prévoient l'association du Ministre de la Protection de la Nature et de l'Environnement, à des décisions intéressant sa compétence. Cependant, l'exercice de ce « droit de regard » a une portée plus ou moins grande. L'on en citera deux exemples récents :

Un décret du 27 mars 1973 modifiant le décret du 11 décembre 1963 relatif aux installations nucléaires entend associer le Ministère de la Protection de la Nature et de l'Environnement au choix des sites d'implantation des centrales nucléaires à différents stades. Mais si l'on analyse les termes de ce décret, l'on s'aperçoit que les pouvoirs dévolus au Ministre de la Protection de la Nature et de l'Environnement sont, en fin de compte, très restreints. Il s'agit essentiellement d'échanges de vue, d'avis consultatif, de représentation du Ministère au sein des diverses instances compétentes.

Par ailleurs, le Ministre de la Protection de la Nature nomme les inspecteurs des établissements classés spécialement chargés de la surveillance des installations nucléaires conjointement avec le Ministre du Développement industriel et scientifique.

Il semble donc que cette procédure ne laisse pas au Ministre de la Protection de la Nature et de l'Environnement toute la latitude qui correspondrait à l'importance de ses responsabilités.

Un autre exemple peut être trouvé dans la procédure de concertation qui a été établie entre le Ministère de la Protection de la Nature et de l'Environnement et le Ministère de l'Aménagement du territoire, de l'Équipement, du Logement et du Tourisme, pour ce qui concerne les projets d'autoroute, dont on sait qu'ils ont provoqué cette année quelques difficultés.

Les deux Ministres ont constitué un groupe de travail commun chargé d'étudier en commun les problèmes posés par les tracés routiers et de définir les conditions de prise en compte des objectifs de protection de la nature lors des études de ces tracés.

D'autre part, conformément à la procédure d'instruction mixte instituée pour les travaux publics pouvant intéresser à la fois la défense nationale et un ou plusieurs services civils, le Ministère de l'Aménagement du Territoire doit consulter le Ministère de la Protection de la Nature sur les projets autoroutiers.

Enfin, les délégués régionaux à l'environnement sont consultés lors des deux stades d'élaboration du projet.

Ce type de procédure semble devoir permettre une collaboration plus efficace entre le Ministère de la Protection de la Nature et les autres administrations. Il est essentiel, en effet, que la collaboration s'institue dès le stade de l'établissement des projets et de l'étude des problèmes posés, au lieu de se réduire à un simple avis, demandé lors de la présentation du projet définitif.

— *Les protocoles d'accord.*

Par ailleurs, le Ministère de l'Environnement a conclu des *protocoles d'accord* avec le Ministère de l'Education nationale et le Secrétariat d'Etat à la Jeunesse, aux Sports et aux Loisirs. Ces protocoles doivent assurer l'insertion dans les programmes scolaires de la « sensibilisation » à l'environnement, la promotion des activités de plein air liées à la découverte de la nature, et l'élaboration d'une documentation pédagogique.

— *Les actions conjointes.*

Certains Ministères peuvent également participer à des actions conjointes avec le Ministère de la Protection de la Nature et de l'Environnement. C'est le cas, par exemple, du Ministère de l'Agriculture, du Ministère des Affaires Culturelles et du Ministère de l'Intérieur qui participent notamment à des actions de formation et de « sensibilisation » dans l'enseignement agricole, dans l'urbanisme et l'architecture, et pour l'information des collectivités locales.

Enfin, le Ministre de la Protection de la Nature et de l'Environnement peut donner aux autres Ministères son avis sur les incidences que peuvent avoir leurs projets sur les équilibres naturels ou la protection des sites, et obtenir ainsi certaines garanties. Ainsi, en réponse à une question de votre Commission, le Ministre de l'Environnement a indiqué qu'il a été consulté à trois reprises par le Ministre des Armées sur les incidences que pourrait avoir, sur les sites naturels, l'extension du domaine militaire et sur les mesures qui pourraient être prises pour garantir l'équilibre écologique des lieux et maintenir leur harmonie esthétique. Ces consultations concernaient les camps de Fontevrault, de Canjuers et de Larzac. Les améliorations obtenues porteraient sur la conservation de bandes boisées, sur la préservation du gisement paléontologique de Conjuers, sur la préservation et l'ouverture au public de certains sites naturels, et sur la sauvegarde des droits de chasse.

Votre Commission se félicite d'apprendre que le Ministère des Armées s'est enquis auprès du Ministre de l'Environnement des consé-

quences de l'extension du domaine militaire, mais il faut bien reconnaître que cette concertation, au demeurant ignorée de l'opinion, n'a pas suffi à apaiser les inquiétudes des populations intéressées.

3° LA CONCERTATION AU NIVEAU LOCAL

a) *L'environnement dans l'administration locale.*

L'on sait quelle est l'importance de l'échelon local dans les problèmes de l'environnement. C'est en effet à ce niveau que se situent concrètement les prises de conscience et les réactions des populations.

D'ailleurs, communes et départements jouent un rôle important à travers l'établissement des programmes d'action et d'équipements collectifs.

Les pouvoirs de police des maires sont essentiels pour la défense de l'environnement. Ils devraient permettre de résoudre dans une mesure non négligeable les problèmes de lutte contre le bruit et de salubrité publique. Enfin les syndicats de communes, districts urbains et communautés urbaines, se sont souvent assigné comme objectif la réalisation de stations d'épuration ou de réseaux de collecte et de traitement des ordures ménagères.

Rappelons également que les problèmes de police des établissements dangereux, insalubres ou incommodes, la police de la pêche, la protection des monuments et des sites, la détermination de la politique urbaine se règlent essentiellement au niveau départemental. Le département et la région ont souvent été le cadre choisi pour des expériences pilotes de collectes des déchets ou d'épuration des eaux.

En outre, la réforme régionale devrait avoir pour conséquence la constitution d'une Commission de l'environnement au sein des assemblées régionales. Le Ministre de la Protection de la Nature et de l'Environnement a adressé des propositions en ce sens au Ministre chargé des Réformes administratives.

La collaboration et la concertation de tous les services sont donc tout aussi nécessaires à l'échelon local qu'à l'échelon gouvernemental. Cette collaboration est dominée par le fait que le Ministre de la Protection de la Nature et de l'Environnement ne dispose pas de services extérieurs propres : l'Inspection générale de l'environnement dont font partie les délégués régionaux est mise à sa disposition en tant que cadre fonctionnel, et le Ministre de la Protection de la Nature et de l'Environnement dispose, en tant que de besoin, des services visés par le décret portant création du Ministère de l'Environnement (ser-

vice des mines pour l'inspection des établissements classés, conservateurs et architectes des bâtiments de France pour la protection des sites, directeurs départementaux de l'agriculture pour la police de la pêche).

Donc, au niveau local aussi, la politique de l'environnement est le résultat de la coordination et de la concertation, c'est-à-dire, en somme, de la bonne volonté. Cette bonne volonté doit être encouragée par la création des commissions de l'environnement à l'échelon régional, par les délégués régionaux à l'environnement, dont l'action est fort efficace, par les ateliers régionaux des sites et paysages, et les bureaux de l'environnement.

Mais votre Rapporteur a déjà souligné, lors de l'examen des moyens en personnel dévolus au Ministre de l'Environnement, qu'aucune création d'emploi n'était prévue pour développer les effectifs des ateliers régionaux et il a également souligné le petit nombre de créations de ces bureaux de la protection de la nature et de l'environnement qui devraient, aux termes de la circulaire interministérielle du 2 février 1972, être pour le Préfet un organe permanent de liaison et de coordination de l'action de tous les services départementaux, et recevoir en outre les plaintes des particuliers.

La propagation, au niveau local, de la « morale de l'environnement » continue donc de reposer essentiellement sur les délégués régionaux. Ceux-ci accomplissent d'ailleurs un travail remarquable notamment dans le domaine de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme, et, d'une manière générale, dans toutes les questions qui sont de la compétence du M.P.N.E. Il n'en est pas moins difficilement concevable de ne pas hâter la mise en place des Ateliers régionaux et des bureaux de l'environnement.

b) Les missions interministérielles.

Actuellement, le Ministère de la Protection de la Nature et de l'Environnement participe à la Mission interministérielle pour la protection et l'aménagement de l'espace naturel méditerranéen, qui doit veiller au maintien des équilibres naturels et à leur respect par les actions d'aménagement du territoire et d'urbanisme. Il participe également à la Mission d'aménagement de la côte d'Aquitaine, qui suscite quant à elle des critiques nombreuses. L'on s'inquiète en effet des conséquences que pourront avoir, sur les dunes et les plantations de pins, le percement du canal transaquitain et l'aménagement des « secteurs d'équilibre naturel » qui doivent être alternés le long de la côte avec les « unités principales d'aménagement ». D'une façon générale,

les missions d'aménagement passent pour faire la part trop belle au tourisme — et au béton... Il devrait être possible de concilier beaucoup mieux que cela ne s'est fait jusqu'ici le respect de l'écologie, la qualité architecturale et le développement contrôlé du tourisme.

B. — L'action des différents Ministères.

La participation des différents Ministères aux actions de protection de la nature et de l'environnement peut ainsi s'analyser dans les différents secteurs d'intervention :

1° L'INFORMATION ET LA FORMATION

Plusieurs Ministères participent à des actions de formation ou de sensibilisation dans le cadre des enseignements qui sont de leur ressort (Ministères de l'Agriculture et des Affaires culturelles) ou, dans le cas du Ministère de l'Intérieur, en contribuant à l'information des collectivités locales par la publication de documents spécialisés. Le Ministère des Armées envisagerait, par ailleurs, en liaison avec la Commission armées-jeunesse, de sensibiliser les jeunes recrues aux problèmes de l'environnement..

Mais l'action essentielle, dans ce domaine, incombe au Ministre de l'Education nationale et au Secrétariat d'Etat à la Jeunesse, aux Sports et aux Loisirs.

a) *Ministère de l'Education nationale.*

Le protocole du 2 novembre 1971 a été conçu pour intégrer dans les programmes les notions relatives à la protection de la nature et à l'amélioration du cadre de vie, et pour développer l'éveil des jeunes à ces problèmes aux différents degrés de l'enseignement.

Les principales actions menées ont été les suivantes :

- deux commissions ont été créées : l'une à l'Institut national de recherche et de documentation pédagogique (I.N.R.D.P.), chargée de définir la pédagogie de l'environnement, d'en fixer les buts et de rechercher les documents et le matériel pédagogique appropriés ; l'autre à l'Office français des techniques modernes d'éducation (O.F.R.A.T.E.M.E.), chargée de créer un matériel scolaire audiovisuel en fonction des buts pédagogiques fixés ;

- la formation des maîtres de l'enseignement primaire et secondaire a fait l'objet de diverses mesures :
 - une expérience portant sur la formation des élèves-maîtres, futurs instituteurs, a été menée en 1972-1973 dans deux écoles normales, et doit être poursuivie dans cinq de ces établissements en 1973-1974. Lors des sessions de recyclage, les instituteurs peuvent choisir dorénavant les notions relatives à l'environnement dans les programmes actuels. Des échanges d'élèves maîtres (et d'élèves) ont été organisés entre la France et la Grande-Bretagne ;
 - des centres permanents d'initiation à l'environnement seront ouverts dans l'année scolaire en cours ;
 - des expériences de stages pluridisciplinaires pour enseignants du 2^e cycle sont menées dans l'académie d'Orléans et dans l'académie d'Aix-en-Provence ;
- des expériences pour la formation des élèves sont en cours :
 - dans 120 établissements du premier cycle, un enseignement interdisciplinaire d'initiation au monde moderne met l'accent sur les notions d'environnement ;
 - des classes vertes, des classes de neige et des classes de mer ont été créées sous la responsabilité du Ministère de l'Education nationale ;
 - des conférences de sensibilisation dans des collèges d'enseignement secondaire de la région parisienne sont organisées par l'I.C.I.C.A. (Information et connaissance de l'industrie, du commerce et de l'agriculture) ;
 - dès l'école primaire, la sensibilisation aux problèmes urbains est assurée en liaison avec l'Education nationale, par le G.E.P.A. (Groupe pour l'éducation permanente des architectes) ;
 - dans l'enseignement supérieur, un certain nombre d'universités ont créé des cours portant sur l'environnement, l'écologie et les aspects juridiques de ces problèmes ;
- des documents pédagogiques ont été mis au point :
 - un document « l'enfant et l'environnement », destiné aux instituteurs, doit sortir en décembre ;
 - des brochures ont été éditées par divers rectorats (Nantes, Dijon, Grenoble) ;
 - un travail de documentation pédagogique a été amorcé et sera continué pour répondre à la demande des enseignants.

Mais l'ensemble de ces actions se heurte quelque peu à la mauvaise circulation de l'information et de la documentation en milieu scolaire ;

— enfin, il faut mentionner l'organisation de colloques, de stages pour les ingénieurs et élèves des grandes écoles, et surtout les travaux de recherche lancés dans certaines universités. Votre Commission souhaite que se développe cette forme de collaboration entre l'Environnement et l'Education nationale qui lui semble la plus féconde pour l'Université comme pour l'environnement.

b) *Le Secrétariat d'Etat à la Jeunesse, aux Sports et aux Loisirs.*

Le protocole d'accord signé en février 1973 prévoit que les activités sportives de plein air et les activités socio-éducatives doivent être considérées comme des secteurs privilégiés pour la sensibilisation à l'environnement.

La formation des éducateurs, organisée par le décret du 2 octobre 1973, doit inclure la science de l'homme et de son environnement. Les problèmes actuels relatifs à la formation et aux effectifs des éducateurs risquent, il est vrai, de limiter quelque peu les effets de cette heureuse initiative.

D'autre part, des réalisations sont intervenues pour promouvoir les activités de plein air liées à la découverte de la nature (randonnées pedestres et équestres, ski de fond, tourisme fluvial) et une cinquantaine de chantiers de vacances ont été réalisés. Enfin, le Secrétariat d'Etat participe à l'animation dans les parcs naturels.

2° PROTECTION DE LA NATURE ET AMÉLIORATION DU CADRE DE VIE

a) Pour ce qui est de la *protection de la nature*, il est difficile, paraît-il, « de fournir des précisions sur les intentions et les possibilités qu'ont les divers Départements ministériels intéressés de réaliser leurs projets ».

Notons cependant que le Ministère de l'Agriculture et du Développement rural apporte une aide importante au Ministère de la Protection de la Nature et de l'Environnement en mettant à sa disposition ses services extérieurs, c'est-à-dire les Directions départementales de l'agriculture pour la mise en œuvre de la politique menée en matière de chasse et de pêche (les établissements domaniaux de pisciculture relèvent d'ailleurs toujours du Département de l'agriculture).

En outre, divers autres Ministères ou organismes publics sont également intéressés à l'application de la réglementation, et l'Office national des forêts joue un rôle dans la location du droit de chasse dans les forêts domaniales et dans l'organisation de réserves de chasse.

En revanche, dans les parcs nationaux, le Ministère de la Protection de la Nature et de l'Environnement est seul intervenu jusqu'à présent. Sans doute, les textes prévoyaient-ils une aide financière des autres Départements ministériels, mais celle-ci ne s'est pas encore concrétisée. Dans les zones périphériques de ces parcs, d'autres Départements ministériels, tels que le Ministère de l'Intérieur ou celui de l'Agriculture et du Développement rural, interviennent, mais il s'agit moins d'actions spécifiques à la protection de la nature que de financements liés à la politique de rénovation rurale ou d'aménagement des zones de montagne.

b) *Pour l'amélioration du cadre de vie*, l'intervention du Ministre de la Protection de la Nature et de l'Environnement dans les actions de différents Ministères a permis dans le domaine du cadre de vie une prise en considération de valeurs jusque-là regardées comme marginales. Il s'agit notamment :

- des espaces verts ;
- de la qualité architecturale ;
- des zones naturelles de montagne, du littoral ;
- des effets sur le paysage des carrières ;
- des bâtiments publics industrialisés ;
- des espaces libres des villes ;
- des densités urbaines.

Cette énumération évoque toute l'importance du travail à accomplir et l'ampleur des « conversions » exigées de certains Départements ministériels. Aussi les interventions doivent-elles être axées sur les actions interministérielles tendant à définir une politique spécifique, et sur le prolongement à donner aux actions entreprises par le Ministère de l'Environnement, de manière à résoudre les problèmes de « relais » et de collaboration entre les administrations.

Actuellement, la collaboration s'est instituée dans les domaines du littoral, de la montagne, des carrières, de l'aide architecturale, de l'urbanisme, des espaces verts, et du schéma-directeur d'implantation des Armées qui permet de répertorier les terrains susceptibles d'être affectés à d'autres fins que militaires.

C'est sur ces questions, bien souvent, que surgissent les conflits, et que les actions « sur le terrain » — octroi de permis de construire,

destructions d'espaces verts, aménagement du littoral — suscitent dans l'opinion les plus vives critiques.

Votre Commission reviendra sur les aspects essentiels de la politique suivie dans ces secteurs. Elle se borne, ici, à souligner qu'il est absolument indispensable que les autres administrations acceptent de reconsidérer en tant que de besoin leurs politiques et leurs programmes. Elle souhaite vivement que soient développées toutes les actions entreprises en ce sens, notamment dans le domaine des espaces verts et de leur financement, de l'insertion dans les sites des ouvrages et bâtiments publics, et que soient strictement appliquées les réglementations protectrices.

3° LA LUTTE CONTRE LES NUISANCES

a) *Le respect de la réglementation antinuisances.*

Le Ministère de l'Intérieur est compétent pour réprimer un grand nombre d'infractions aux réglementations antipollution.

Dans le domaine du bruit, par exemple, il incombe aux services de police de contrôler les bruits émis par les véhicules qu'un arrêté du 13 avril 1972, pris sur la base d'une directive européenne, a abaissé de 1 décibel pour les voitures de tourisme et les poids lourds de moins de 200 CV et de 3 décibels pour les cyclomoteurs. 37 brigades légères de police dotées de camionnettes équipées d'appareils de mesure ont été créées. Le F.I.A.N.E. a contribué pour 1 million de F à l'équipement de ces brigades afin de réprimer les infractions à ces réglementations. (90.000 procès-verbaux sont dressés chaque année pour des infractions aux réglementations antibruit.)

Pour les engins de chantier, un arrêté du 11 avril 1972 limite le bruit émis à vide par leurs moteurs. Un second arrêté, du même 11 avril 1972, fixe le bruit limite des moto-compresseurs. Il est le premier d'une série d'arrêtés qui fixeront le niveau global maximum en charge de chaque catégorie d'engin.

Pour ce qui est de la réglementation relative à l'élimination des déchets, les services de police sont compétents pour relever les infractions à la réglementation prohibant les « décharges sauvages » et les abandons de carcasses de véhicules.

Rappelons enfin l'étendue des pouvoirs de police des préfets et des maires dans des matières concernant directement l'environnement.

b) *La prévention et la réparation des nuisances.*

- Tous les Ministères sont compétents pour édicter, dans leurs domaines d'action respectifs, des réglementations destinées à prévenir ou à sanctionner les atteintes à l'environnement ou au cadre de vie.

La plupart du temps, du reste, ces réglementations existent : il ne reste en somme qu'à les faire respecter, d'une part en évitant de multiplier les tolérances ou les dérogations accordées par les différentes administrations, d'autre part en renforçant en tant que de besoin les services d'inspection et de contrôle chargés de les faire respecter.

4° L'ACTION AU NIVEAU INTERNATIONAL

La participation à des conférences et à l'élaboration de normes internationales est un aspect important de l'action des différents Ministères. D'une part, en effet, l'harmonisation des actions de défense de l'environnement est indispensable à leur efficacité, d'autre part la participation directe des Ministères intéressés à des travaux internationaux de recherche et de réglementation peut favoriser la prise en compte au niveau national des problèmes de l'environnement.

La plupart des Ministères participent à l'action internationale dans le domaine de l'environnement :

- le *Ministère de la Justice* a compétence pour traiter au niveau international les problèmes d'harmonisation des législations. Cette tâche menée dans toutes les organisations est particulièrement importante au sein de la C.E.E. ;
- le *Ministère des Affaires culturelles* participe aux travaux concernant la conservation des monuments et œuvres d'art des organisations internationales, notamment l'U.N.E.S.C.O. et le Comité des monuments et des sites du Conseil de l'Europe. Une Convention concernant la protection du patrimoine mondial culturel et naturel adoptée par la Conférence générale de l'U.N.E.S.C.O. le 6 novembre 1972 sera présentée à la ratification du Parlement ;
- le *Ministère de l'Education nationale* agit essentiellement au sein de l'U.N.E.S.C.O. dans le cadre du programme « l'Homme et la Biosphère » en vue de la réforme des programmes d'enseignement dans la perspective de la protection de la nature et

de l'environnement. Il suit également de très près le problème des échanges d'élèves, d'étudiants et de professeurs ;

- le *Ministère de l'Agriculture et du Développement rural* travaille en liaison très étroite avec les organisations internationales, notamment la C.E.E. (réforme des structures agricoles, exode rural, etc.), l'O.N.U. (additifs alimentaires), la F.A.O. (conservation des ressources génétiques, pollution des sols et productions sans engrais), l'Office international des épizooties ; les experts de l'Institut national de recherches agronomiques (I.N.R.A.) participent aux travaux des organismes internationaux relatifs aux résidus d'herbicides et de pesticides ;
- le *Ministère des Transports* collabore étroitement avec le M.D.P.N.E. dans les travaux des organisations et conférences internationales concernant la pollution des mers, notamment par les hydrocarbures, et les nuisances des avions (pollution de l'atmosphère et de la stratosphère, bruit). La France a un représentant permanent à l'Organisation internationale de l'aviation civile (O.A.C.I.) ainsi qu'à l'Organisation maritime consultative intergouvernementale (O.M.C.I.). Le Ministère des Transports (Marine marchande) collabore également à l'étude du problème des ressources halieutiques. L'Office national de la météorologie participe à des travaux concernant la lutte contre la pollution atmosphérique ;
- le *Ministère du Développement industriel et scientifique* siège dans les organisations internationales aux côtés du M.D.P.N.E. pour l'examen des problèmes de lutte contre la pollution : étude des procédés antinuisance, recherche de procédés techniques « propres », de recyclage des déchets, de sources nouvelles d'énergie (énergie solaire, énergie marémotrice), études des procédés et coût des investissements antipollution des branches industrielles par exemple, celle des pâtes à papier, à l'O.C.D.E. et à la C.E.E. ;
- le *Ministère de l'Aménagement du territoire, de l'Équipement, du Logement et du Tourisme* participe à toutes les conférences internationales où sont discutés les problèmes du cadre de vie, d'aménagement de l'espace, du territoire et des villes (Comité de l'habitat des Nations-Unies, Conférence sur les villes à Indianapolis en 1972), de la défense des sites, de la lutte antipollution (atmosphère, eau, déchets, bruit) ;
- le *Ministère de Santé publique et de la Sécurité sociale* collabore étroitement aux travaux de l'O.M.S. pour la fixation de normes internationales pour les produits alimentaires, l'eau et l'air.

Il étudie la propagation des maladies infectieuses tant dans les régions tempérées que dans les régions tropicales ;

- le *Ministère du Travail et de l'Emploi* étudie, au sein des organismes internationaux notamment le B.I.T., les problèmes qui se posent dans les domaines de la sécurité, de l'hygiène et de la médecine du travail : maladies professionnelles, prévention des accidents du travail, etc., ainsi que les problèmes de l'environnement dans le travail (effets nuisibles du bruit).

5° CONCLUSIONS

Votre Commission constate qu'en dépit des progrès déjà réalisés, le souci de la protection de l'environnement ne s'intègre pas encore parfaitement dans l'action administrative. Il faut donc tenter d'analyser les causes de cette situation, et les remèdes possibles.

En particulier, l'on ne peut manquer de souligner la multiplication, au niveau gouvernemental, des comités, conseils et commissions chargés d'assurer la coordination de l'action des différents Ministères, tandis que « sur le terrain », si l'on peut dire, les orientations définies au sommet ne sont pas toujours suivies. Or, l'opinion publique a, pour sa part, pris l'habitude de réagir, parfois violemment, aux atteintes à son cadre de vie et elle ne comprend pas que l'action administrative quotidienne néglige souvent l'environnement et la qualité de vie.

Ces constatations apparaissent d'autant plus urgentes à formuler que nous sommes actuellement à la veille des débuts des travaux d'élaboration du VII^e Plan. Les plans précédents avaient, on le sait, à peu près ignoré les questions touchant à l'environnement, mise à part une programmation, d'ailleurs insuffisante, dans le domaine de l'eau.

A ce jour, le contenu du VII^e Plan et ses modalités d'élaboration n'ont pas encore été arrêtées par le Gouvernement.

Or, votre Commission attache un grand intérêt à ces travaux de préparation. En effet, l'élaboration du Plan et la concertation à laquelle elle donne lieu, constitue un cadre parfaitement adapté pour l'analyse globale des objectifs et des moyens relatifs à la politique de l'environnement et de la qualité de la vie. Il doit permettre de poser les problèmes et de formuler les choix qualitatifs et quantitatifs correspondant au type de société et au mode de vie auxquels aspirent les Français.

L'environnement doit être considéré comme une dimension de la planification, et comme une préoccupation présente aussi bien dans

les décisions sectorielles que dans les programmes d'aménagement, les fonctions productives, les fonctions collectives.

C'est pourquoi, d'une part, votre Commission souhaite vivement que soit retenue la proposition du Ministère de la Protection de la Nature et de l'Environnement tendant à instituer une commission spécifique, la « commission des milieux naturels », qui pourrait procéder à l'élaboration des programmes touchant les secteurs de l'environnement, en collaboration avec les commissions sectorielles.

D'autre part, l'élaboration du Plan pourrait être l'occasion d'une révision d'ensemble des mécanismes de la concertation administrative afin de mieux assurer la prise en compte des impératifs de la protection de l'environnement à tous les échelons de l'action administrative.

CHAPITRE III

LES PRINCIPAUX ASPECTS SECTORIELS DE LA POLITIQUE DE L'ENVIRONNEMENT

L'examen des principales interventions qui seront entreprises ou poursuivies en 1974 met, lui aussi, en lumière l'importance d'actions globales associant, chacune pour ce qui la concerne, l'ensemble des administrations. En effet, que ce soit dans le domaine de la formation et de l'information, de l'amélioration du cadre de vie ou de la lutte contre les nuisances, les initiatives du Ministère de la Protection de la Nature et de l'Environnement ne sont pas dissociables des interventions des différentes administrations, et requièrent la participation de tous les services aux différents stades de l'action administrative.

A. — Information, formation et recherche.

Votre Commission avait tenu à insister tout particulièrement, l'année dernière, sur ce secteur, qui est essentiel si l'on veut favoriser les changements d'état d'esprit, de comportement et sur les mesures prises pour insérer dans notre civilisation les préoccupations relatives à la protection de la nature et de l'environnement.

Certes, ce n'est pas en l'espace d'une année que l'on peut apprécier les résultats de ces actions de fond. Aussi, nous bornerons-nous cette année à insister à nouveau sur les principales orientations qui paraissent devoir être propres à assurer la prise en compte de ces problèmes.

1° INFORMATION ET FORMATION

Au-delà de l'action menée dans le cadre des accords avec l'Éducation nationale et le Secrétariat d'État à la Jeunesse et aux Sports (1), il est nécessaire de chercher à atteindre les jeunes — et l'en-

(1) cf. *supra*, p. 30.

semble de l'opinion — dans leurs relations personnelles avec leur milieu propre. A cela se rattachent les actions expérimentales qui favorisent, par le contact direct sur le terrain, une « sensibilisation » active aux problèmes de l'environnement. Les éco-musées, les parcs nationaux et régionaux sont également des éléments essentiels de formation et d'information.

Mais en dehors de cette formation générale, il faut développer les actions entreprises pour la formation permanente des adultes, et la « sensibilisation » de tous les responsables.

Dans ce but il faut d'abord insérer dans les formations très techniques basées sur la logique mathématique ou une formation commerciale, mais ignorant les coûts externes qui résultent du mépris de l'environnement, les notions nécessaires pour faire évoluer les esprits et apprendre aux futurs responsables à situer toute invention, toute production, tout acte économique dans un contexte global, incluant la préoccupation de l'environnement.

Par ailleurs, votre Commission insiste tout particulièrement sur la place que doit prendre l'environnement dans la formation permanente, sous forme de stages ou de séminaires. Deux centres de formation ont déjà été créés qui se consacrent respectivement à la sensibilisation générale et aux problèmes propres à l'environnement industriel (centre de formation et documentation pour l'environnement industriel des Chambres de commerce et d'industrie). Il faudrait développer ces actions, de manière à atteindre l'ensemble des responsables et des cadres du secteur privé, mais aussi de l'administration.

Il semble notamment urgent de poursuivre l'effort entrepris auprès des maires et des conseillers municipaux, soit par l'envoi de documentation, soit en organisant des séminaires ou en encourageant la parution, dans la presse spécialisée, d'articles relatifs aux problèmes juridiques et pratiques de l'environnement.

2° LA RECHERCHE

Votre Commission avait dressé, l'an dernier, un tableau d'ensemble des programmes de recherche lancés à l'initiative du Ministère de la Protection de la Nature et de l'Environnement.

La recherche est en effet un domaine essentiel de la défense de l'environnement, puisque aussi bien les effets de certaines nuisances ou pollutions, par exemple le bruit ou la pollution atmosphérique, sont encore fort mal connus. Seuls, par conséquent, les résultats des recherches actuellement poursuivies permettront d'élaborer des textes et de

prendre des mesures pour la prévention et l'élimination de certains phénomènes de pollution.

Il est également nécessaire de développer les recherches socio-économiques, afin d'analyser les rapports entre l'homme et son environnement.

Votre Commission souhaite vivement être informée de l'état de ces recherches. Elle émet en outre le vœu que ces travaux soient une occasion de favoriser les relations entre l'Environnement et l'Université, à qui est déjà confiée une partie des recherches, notamment dans le domaine de la géographie humaine (recherches sur la perception de l'environnement urbain à *Nancy-Metz*, sur la transformation d'une région naturelle à *Rouen*, établissement d'un atlas de l'environnement à *Grenoble*).

B. — Protection de la nature et amélioration du cadre de vie.

Dans ce vaste domaine, deux secteurs d'interventions retiendront plus spécialement, cette année, l'attention de votre Commission, eu égard à leurs multiples aspects et à leurs conséquences sur l'ensemble du cadre de vie. Il s'agit de la politique des espaces verts, et des actions entreprises pour la protection des mers et des rivages.

1° LA POLITIQUE DES ESPACES VERTS

A la suite des décisions prises au C.I.A.N.E. en juillet 1972, une circulaire interministérielle définissant les objectifs et les moyens de la politique des espaces verts a été adressée à tous les préfets en février 1973.

Rappelant que les espaces verts sont indispensables à l'équilibre biologique et qu'ils doivent être considérés comme des « équipements structurants », la circulaire du 8 février, présentée comme une « charte des espaces verts », recommande aux préfets de région et de département de « combiner les diverses réglementations et de coordonner les différentes initiatives pour mettre en œuvre une politique efficace des espaces verts ».

Il s'agit d'assurer une meilleure « utilisation » de la réglementation, mais aussi de permettre aux collectivités locales de se procurer les financements nécessaires.

La circulaire doit servir à l'élaboration de directives nationales en matière d'espaces verts, en application desquelles les préfets devront établir des directives régionales.

Ces directives « guideront les autorités locales dans leur action d'aménagement à long terme (S.D.A.U.) de réglementation (P.O.S.) et de mise en valeur (acquisition, aménagement, ouverture au public, entretien) ».

La circulaire impose la stricte observance de toutes les **réglémentations d'urbanisme** — du schéma directeur à l'autorisation de construire — pour la sauvegarde et la création d'espaces verts urbains et péri-urbains.

Elle précise par ailleurs que :

- 10 % de la superficie des zones d'aménagement concerté devront être consacrés à des espaces verts publics dont chacun aura une superficie au moins égale à 1.500 mètres carrés ;
- 10 % au moins de la superficie des terrains, lors des opérations de construction s'étendant sur plus de 5.000 mètres carrés, seront traités en « espaces verts d'accompagnement » ;
- les lotissements d'une superficie supérieure à 1 hectare devront comporter « un espace planté commun de 1.000 mètres carrés d'un seul tenant ».

Des instructions très détaillées concernent la réalisation d'écrans de verdure « antinuissances », et les plantations qui devront être effectuées à l'entour des parkings, et des ouvrages et bâtiments des collectivités publiques.

La **réglementation forestière** doit également contribuer à la réalisation des objectifs définis.

La circulaire du 8 février rappelle que les entreprises de défrichement sont subordonnées à des autorisations préalables (un projet de loi et un projet de décret doivent harmoniser les règles en vigueur en matière d'abattage et de coupes avec les nouveaux textes d'urbanisme).

Est également rappelée la nécessité d'ouvrir les forêts au public, de « procurer aux promeneurs les équipements dont ils ont besoin en conservant toutefois à la forêt son caractère naturel (...) et en sauvegardant le patrimoine forestier ».

Pour ce qui est des forêts privées, il pourrait y avoir passation de conventions entre les collectivisés et les propriétaires, conventions qui équivaldraient à un « contrat de louage du droit de promenade en forêt privée », et permettraient de rémunérer les propriétaires.

Enfin, la délimitation des S.D.A.U. englobera les espaces boisés suburbains.

Les actions d'aménagement rural devront, surtout dans les zones péri-urbaines, tenir compte des équilibres écologiques, des « relations villes-campagne » du respect et de la mise en valeur des paysages. A ces fins, il est recommandé aux commissions départementales compétentes en matière de remembrement de s'entourer de l'avis de divers spécialistes.

La circulaire retrace les différents prêts et subventions que les collectivités locales pourront obtenir pour acquérir ou aménager des espaces verts et des réserves foncières. Surtout, il est rappelé que les espaces verts ou boisés sont désormais considérés comme des « équipements structurants » et doivent par conséquent bénéficier d'une **priorité de financement**.

Ainsi que le recommandait le C.I.A.N.E. le 20 juillet 1972, l'aide aux collectivités locales doit se traduire de deux manières :

- « — encouragement financier à l'achat et à l'aménagement d'espaces verts en vue de leur ouverture au public ;
- « — accès des collectivités locales à des prêts leur permettant d'intensifier une politique des espaces verts. »

Un projet de loi sur la protection des espaces boisés a été adopté par le Conseil des Ministres du 6 juin, qui permettra le classement dans les P.O.S. des espaces boisés à protéger. Les autorisations de déboisement prévues par le Code forestier seraient dès lors irrecevables.

2° LA PROTECTION DU LITTORAL ET DE LA MER

a) *Les rivages.*

Le Ministère de la Protection de la Nature et de l'Environnement a poursuivi sa politique d'inscription à l'inventaire et de classement des sites littoraux (certaines mesures de classement ont été prises d'urgence, ainsi celle dont a fait l'objet le Massif des Calanques, dans les Bouches-du-Rhône). Cette politique doit permettre de protéger à la fois le littoral terrestre et le domaine public maritime.

Des aides financières pour l'acquisition de terrains ont également été accordées (393.000 F en 1973 pour 5 opérations d'acquisition représentant 136 hectares).

Par ailleurs, la politique d'aménagement du littoral est poursuivie en collaboration avec le Ministère de l'Aménagement du territoire, de l'Équipement et du Logement, sur la base de trois principes directeurs : aménagement « en profondeur » des régions côtières, sauvegarde du « tiers naturel », préservation de l'accès au rivage.

Le schéma d'aménagement du littoral breton est le premier exemple de cette collaboration.

C'est le Ministre de la Protection de la Nature et de l'Environnement qui a pris l'initiative dès 1971 de demander au Ministre de l'Équipement la mise à l'étude d'un schéma directeur d'aménagement du littoral breton. Ce souhait rencontrait la volonté des élus locaux qui, au colloque de Pontivy le 25 mars 1972, ont décidé qu'un tel schéma devait être élaboré.

Le Délégué régional à l'environnement a ensuite été associé non seulement aux discussions qui ont eu lieu pour la mise au point du schéma, mais aussi à l'élaboration même des documents techniques, par l'intermédiaire de l'Atelier régional des sites et paysages.

Le schéma directeur d'aménagement du littoral breton offre donc l'exemple d'une parfaite collaboration entre le Ministère de l'Environnement et le Ministère de l'Aménagement du territoire. Cette collaboration se poursuit à l'occasion de l'établissement des autres schémas du littoral : Côte d'Opale, Poitou-Charente, Normandie, actuellement.

Elle s'est aussi manifestée à l'occasion de l'étude des perspectives à long terme du littoral, entreprise sous l'égide conjointe de la D.A.T.A.R. et du Ministère de l'Environnement, et qui a donné lieu aux décisions du Comité interministériel d'aménagement du territoire du 26 octobre 1972. De nouvelles études sont actuellement menées pour concrétiser les orientations arrêtées à l'époque, en particulier en ce qui concerne la création d'un CONSERVATOIRE DU LITTORAL, instrument de politique foncière au service de la protection des sites et du milieu naturel sur le littoral.

Des circulaires interministérielles doivent également être publiées très prochainement concernant la constitution de collèges d'experts en écologie, dont la consultation sera obligatoire pour l'élaboration des grands projets, l'invitation à élaborer des plans d'occupation des sols regroupant plusieurs communes afin d'assurer une meilleure utilisation de l'espace, l'obligation au maître d'ouvrage d'étudier plusieurs variantes utilisant une plus ou moins grande longueur de côte.

En toutes ces matières l'accord a toujours été rapidement trouvé entre l'Environnement et l'Équipement, mais c'est au niveau de l'appli-

cation pratique de ces décisions que des difficultés surgissent, non pas entre les différentes administrations, mais entre l'administration et les intérêts privés locaux : les propriétaires de terrains, petits ou grands, admettent très difficilement la notion de tiers naturel qui est pourtant l'un des éléments fondamentaux du schéma directeur, en Bretagne par exemple, dès lors qu'elle touche leurs propres terrains. *Les élus locaux ont un rôle très important à jouer pour faire prévaloir, en cette matière, l'intérêt général sur les intérêts particuliers.*

b) *La protection des mers.*

Le groupe de travail interministériel sur les problèmes de la mer, constitué en octobre 1971, a déposé son rapport à la fin de 1972. Son contenu, ainsi que les propositions formulées, ont été entérinés par le Comité interministériel d'action pour la nature et l'environnement du 6 décembre 1972.

Une série de mesures a été ainsi décidée, qui définissent les orientations que le Gouvernement compte suivre dans sa politique de lutte contre la pollution des mers dans les prochains mois.

— *Au niveau interne*, ces mesures concernent tant le renforcement ou le complément des dispositions législatives et réglementaires existantes que la formulation de dispositions nouvelles dans les domaines scientifiques et techniques.

Plusieurs opérations exemplaires, qui s'apparentent aux « opérations rivières propres » menées dans le domaine de l'épuration fluviale, ont été lancées depuis 1972 (Calvados, Barneville-Carteret, Agon-Coutainville, Saint-Briac, Saint-Lunaire, Laïta et golfe du Morbihan La Baule - Le Croisic, Oléron - Pertuis d'Antioche, Arcachon, étangs des Landes, étangs du Languedoc, Marseille, Hyères, Le Lavandou...).

Votre Commission souhaite vivement, pour sa part, que les actions d'épuration du littoral soient prioritairement orientées vers la solution des problèmes, encore très loin d'être résolus, que posent les installations industrielles côtières : **à Fos-sur-Mer, par exemple, la pollution a atteint un degré critique alors même que le complexe sidérurgique et chimique ne fonctionnait pas encore.**

— *Au niveau international*, dans la ligne des prospections du G.I.P.M., le Ministère apporte un concours actif aux conférences internationales qui se proposent de renforcer la coopération dans la lutte contre la pollution de la mer.

Tout récemment, a été adoptée à Londres, le 2 novembre dernier, une convention internationale pour la prévention de la pollution par les navires.

Cette convention doit s'appliquer à tous les rejets chimiques en mer (*produits pétroliers, substances chimiques nocives* autres que les hydrocarbures, *produits sous emballages, eaux usées et ordures solides*). Il convient de noter cependant que les Etats signataires pourront faire des réserves en ce qui concerne les déchets autres que les hydrocarbures et les substances chimiques.

Cette convention ne règle pas encore les problèmes des moyens de contrôle et de sanction internationaux. Cependant, elle prévoit, sur proposition de la Délégation française, un système d'enregistrement des rejets qui permettra de faire la preuve du lieu, du volume et de la teneur des décharges. (Mais les appareils nécessaires ne sont pas encore sur le marché).

Une autre disposition très importante est celle qui institue des zones spéciales interdisant tous les rejets : Méditerranée, Baltique, Mer Noire, Golfe Persique et Mer Rouge.

Cette convention entrera en vigueur un mois après sa ratification par quinze Etats représentant au moins 50 % de la flotte marchande mondiale. On ne peut malheureusement prévoir le délai dans lequel cette condition sera remplie.

C. — Lutte contre les nuisances.

1° LA LUTTE CONTRE LES POLLUTIONS INDUSTRIELLES

On peut estimer que l'industrie est responsable de 60 % de la pollution des eaux continentales et de 80 % des émissions de poussières de dioxyde de soude dans l'atmosphère, sans parler des nuisances sonores et de la destruction des paysages consécutives aux installations industrielles.

a) *Sanctions et subventions.*

Selon le principe adopté en France et qui doit faire des pollueurs les payeurs, les industries doivent assumer le coût des investissements nécessaires à la lutte contre les nuisances.

L'action de l'administration en faveur de la réalisation des équipements nécessaires s'analyse en un usage alterné de contrôle et de répression, et de distribution d'aides diverses.

Votre Commission avait déjà souligné la nécessité de faire respecter la législation sur les établissements classés, la loi de 1917 et ses textes d'application offrant en effet tout un arsenal de sanctions contre les industries polluantes. Cependant, rappelons qu'il n'y aura, en 1974, que 277 inspecteurs des établissements classés, alors que le nombre des entreprises relevant de leur contrôle est voisin de 200.000...

Par ailleurs, votre Commission ne nie pas qu'il puisse être nécessaire d'utiliser divers modes d'action économique pour accélérer la réalisation d'équipements antipollution. Ces différents modes d'action sont essentiellement : l'aide à la recherche (80 millions de francs environ ont fait l'objet d'une déclaration de priorité au titre du VI^e Plan et doivent être consacrés à la recherche technique dans le domaine de l'environnement), les aides exceptionnelles qui peuvent être accordées aux premiers utilisateurs de nouvelles méthodes antipollution, des aides fiscales permettant un amortissement exceptionnel de ces équipements, des aides aux industries nouvelles ; enfin, les subventions accordées par les agences financières du bassin (au 31 décembre 1972, le montant des subventions consacrées à des ouvrages de lutte contre la pollution s'élevait à 821 millions de francs).

b) La politique des contrats de branche.

Cette forme particulière d'aide est susceptible de s'appliquer aux industries particulièrement polluantes qui acceptent de prendre des mesures assorties d'un échéancier pour diminuer leur pollution, en échange d'une aide de l'Etat.

Actuellement, ces contrats de branche s'adressent exclusivement aux industries qui polluent l'eau. Il serait souhaitable de les étendre aux industries génératrices de pollution atmosphérique, par exemple les cimenteries ou les fonderies.

L'industrie de la pâte à papier (25 % de la pollution des eaux) avait fait l'objet l'année dernière du premier de ces contrats de branche. Cette année, un contrat a été signé avec la profession sucrière qui est responsable de 16 % de la pollution totale des eaux continentales.

La réalisation de ce dernier contrat doit s'étaler sur trois ans. L'Etat contribuera pour 10 % aux investissements nécessaires qui s'élèveront à 100 millions de francs. Il devrait résulter de l'application du contrat, une réduction de 75 % de la pollution imputable de l'industrie des

sucreries. D'autres contrats de branche sont envisagés, notamment avec les distilleries.

Votre Commission approuve ces mesures, en tant qu'elles permettront de réduire considérablement, dans des délais assez brefs, la pollution causée par les usines existantes. En effet, comme il est d'ailleurs normal, **les usines nouvelles devront supporter la charge des équipements antinuissances dont elles seront tenues de s'équiper.**

Comme le faisait en effet remarquer un économiste, M. S. C. Kolm « *offrir des avantages fiscaux ou des prêts à taux préférentiel aux entreprises qui s'équipent en machines moins nuisibles revient à attribuer la propriété de l'environnement aux pollueurs, puis à la leur racheter pour le compte du public* » (1). **Il serait absolument contraire à la « morale de l'environnement » que l'Etat prit à sa charge les frais que l'industrie devrait en bonne logique, et en bonne justice, être seule à assumer. L'aide doit être exceptionnelle, transitoire et ne se justifie que par l'urgence.**

2° LES PROBLÈMES DE L'ÉNERGIE

Certes, la peur de manquer d'énergie l'emporte beaucoup, actuellement, sur la crainte des risques de pollution inhérents aux sources d'énergie. Cependant ces derniers n'en existent pas moins.

a) *L'énergie nucléaire.*

La pollution nucléaire est de celles qui suscitent le plus de crainte dans l'opinion publique. Ces craintes trouvent surtout leur origine dans des causes psychologiques (peur d'une énergie qui fut d'abord utilisée à des fins guerrières, caractères incidiens de pollutions causées par des radiations « invisibles », peur du risque génétique). Les installations nucléaires sont en principe conçues pour éliminer tout risque d'accident. L'on peut néanmoins penser que si minime que soit le risque, sa réalisation n'en serait pas moins inacceptable.

Le risque peut provenir de trois causes différentes : pollutions radioactives du fait des installations, pollution thermique et stockage des déchets.

En principe, tout risque de pollution radioactive du fait de la présence d'installation nucléaire devrait être écarté. Rappelons cependant l'exemple de la Suède, qui a récemment stoppé son programme

(1) In *Le Monde* du 18 avril 1972.

de construction de centrales nucléaires en attendant que soient mieux connus les risques encourus.

La pollution thermique et ses conséquences sur la vie des rivières (consommation accrue d'oxygène, élévation de température nuisible à la vie piscicole) demeure préoccupante.

Pour les déchets, actuellement stockés selon divers procédés, l'on développe actuellement les procédés de calcination et de vitrification, qui présentent l'avantage d'une plus grande sûreté et d'une importante réduction de volume.

b) *La désulfuration des fuels.*

Elle pose, d'une part, des problèmes techniques (les procédés de désulfuration des fumées ne sont pas parfaitement au point) et, d'autre part, des problèmes économiques (augmentation du prix des fuels) qui sont actuellement fort préoccupants : ne sera-t-on pas tenté, en effet, de compenser par un moindre effort d'épuration la hausse du prix de la matière première ?

Un programme de désulfuration des fuels domestiques prévoit un abaissement progressif de la teneur maximale en soufre (actuellement 0,7 %) à 0,3 % en janvier 1978. Il importe que ce programme soit, en tout état de cause, respecté.

3° LA LUTTE CONTRE LE BRUIT

Le Gouvernement a renoncé au dépôt d'une « loi-cadre » contre le bruit. Il lui semble actuellement impossible de prévoir des normes en ce domaine, de définir des critères et des réglementations générales, et d'en assurer le contrôle. La lutte contre le bruit continue donc de se fonder sur l'édiction de textes réglementaires particuliers et sur la poursuite des efforts de prévention et de réparation.

a) *Les réglementations.*

Rappelons brièvement les principales dispositions existantes :

- un arrêté du 13 avril 1972 a abaissé le maximum toléré des bruits émis par les véhicules de 1 *décibel* pour les voitures de tourisme et les poids lourds de moins de 200 CV, de 3 *décibels* pour les cyclomoteurs ;
- une circulaire du 26 mars 1973 a réglementé l'usage des motos en tous-terrains ;

- les limitations du bruit des engins de chantiers doivent être progressivement étendues à toutes les catégories (1) ;
- la loi du 19 décembre 1917 régit le bruit des établissements industriels, et des propositions de modification de la nomenclature des établissements classés et des prescriptions applicables en matière de bruit sont actuellement à l'étude.

b) *La prévention des phénomènes de bruit.*

Pour le logement, des normes en matière d'isolation phonique ont été prévues par le règlement national de construction du 14 juin 1969 (rarement respecté, faute de contrôles suffisants).

Un arrêté du 10 février 1972 incite les sociétés d'H.L.M. à adopter des niveaux d'insonorisation supérieurs aux seuils réglementaires fixés. Les trois premiers « labels confort-acoustique » ont été décernés en mai dernier à des constructeurs de la région de Grenoble.

En outre, certains aménagements seront apportés au Code de l'urbanisme en vue de réduire ou de réglementer les constructions à proximité des voies rapides.

c) *La réparation des nuisances subies par les riverains des aérodromes.*

La seule véritable solution des nuisances de bruit causées par les transports aériens résiderait dans la réduction des bruits à la source. Certains avions modernes, tels l'Airbus sont déjà moins bruyants que les anciens engins.

Conformément aux recommandations de l'O.A.C.I., le bruit émis par les nouveaux types d'avions de plus de 5,7 t est limité. En ce qui concerne les avions légers, une « pratique recommandée » de l'O.A.C.I. servira prochainement de base à une réglementation nationale et déjà le facteur bruit constitue l'un des éléments déterminants du choix pour le renouvellement des flottes d'avions légers des Pouvoirs publics.

Il convient également de réduire autant que faire se peut le nombre de décollages nocturnes — et surtout de limiter les constructions alentour des aérodromes.

L'on a, par ailleurs, tenté cette année de prévoir une aide à l'insonorisation des logements — et très exceptionnellement, au relogement — des riverains des aéroports.

(1) Cf. *supra*, p. 34.

Un compte hors budget, ouvert dans la comptabilité de l'Aéroport de Paris est divisé en deux sections distinctes : l'une relative à Orly et l'autre à Roissy-en-France, et alimenté par le produit d'une taxe parafiscale prélevée sur les passages aux départs d'Orly, de Roissy et du Bourget, et d'un emprunt de 30 millions que l'Aéroport de Paris a été exceptionnellement autorisé à contracter. (Le produit de la taxe devrait s'élever, en 1974, à 25 millions de francs environ).

Une commission comprenant des représentants des collectivités locales intéressées est chargée de répartir ces fonds (1).

Votre Commission exprime, pour sa part, trois critiques essentielles à l'égard du système prévu :

- l'effort le plus important sera consenti en faveur des riverains de l'Aéroport Charles-de-Gaulle. Cette différence de traitement semble être justifiée, aux yeux des pouvoirs publics, par le fait que les personnes qui se sont installées à proximité de l'Aéroport d'Orly depuis sa création sont supposées l'avoir fait en connaissance de cause. Elle n'en est pas moins contestable ;
- la délimitation des « zones de bruit », critère de l'attribution des aides, paraît assez arbitraire et doit être interprétée aussi largement que possible ;
- il est indispensable d'étendre plus largement qu'il n'est prévu les possibilités de relogement, l'insonorisation n'apportant qu'une solution très imparfaite aux problèmes des riverains.

(1) L'on trouvera en annexe une analyse détaillée des dispositions relatives à la répartition des aides du décret n° 73-193 du 13 février 1973 et des deux arrêtés du 27 mars pris pour son application.

CONCLUSION

La défense de l'environnement a bénéficié incontestablement ces trois dernières années d'un écho favorable dans l'opinion, qui a permis de mettre en lumière la nécessité d'intégrer le souci de la sauvegarde des équilibres naturels et de la qualité de la vie dans l'ensemble de la politique de croissance.

Mais c'est précisément au moment où cette intégration doit commencer de se traduire dans les faits qu'elle paraît menacée. Votre Commission des Affaires culturelles est en effet amenée à se demander si, dans les circonstances actuelles, les préoccupations relatives à l'environnement ne risquent pas d'être placées au second plan, parce qu'elles sembleraient être une contrainte supplémentaire et un facteur de déséquilibre économique.

Il faut bien constater — et déplorer — que les politiques de l'environnement ne semblent jouir de la faveur de l'opinion, et surtout des Pouvoirs publics, que lorsque les problèmes *quantitatifs* sont résolus, et définitivement acquis le développement économique. L'exemple du Japon, et de la France dans une moindre mesure, sont à cet égard probants : l'on a attendu que soit assuré le développement industriel — et consommé le désastre écologique — pour s'inquiéter de la dégradation du milieu naturel.

Le climat économique ne sera certainement pas, en 1974, aussi favorable qu'il a pu l'être ces dernières années : l'inflation, les problèmes posés par l'approvisionnement en énergie vont accentuer les déséquilibres fondamentaux.

La tentation pourrait être forte, alors, de retomber dans les errements passés et de faire prévaloir sans discernement les impératifs de la croissance quantitative sur des préoccupations encore trop récentes pour être suffisamment affirmées.

Le renchérissement du prix du pétrole pourra, on l'a déjà souligné, inciter à retarder les efforts consentis pour atténuer les nuisances dues au traitement et à l'utilisation des hydrocarbures.

De même hésitera-t-on à augmenter les coûts de production de l'industrie en lui imposant la réalisation des équipements antipollution dont elle n'a que trop tardé à se pourvoir.

Votre Commission des Affaires culturelles met en garde l'opinion et le Gouvernement contre ces tentations. Elle tient à souligner une fois de plus que la politique de l'environnement ne doit pas être considérée comme « le luxe des pays riches » ; rien ne serait plus néfaste que de la sacrifier une fois de plus au nom de la croissance quantitative.

D'une part, en effet, le coût différentiel représenté par les mesures antipollution est suffisamment raisonnable pour pouvoir être assumé par notre économie, fût-ce en période de relative « austérité ».

D'autre part — et surtout — la préservation de l'environnement est une nécessité pour l'avenir même du développement. Elle est la condition de la poursuite de ce développement, et de l'équilibre de notre civilisation.

Sous réserve des observations présentées, votre Commission des Affaires culturelles donne un **avis favorable** à l'adoption des crédits du Ministère de la Protection de la nature et de l'Environnement.

ANNEXES



ANNEXE I

NOTE FOURNIE PAR LE MINISTÈRE DE LA PROTECTION DE LA NATURE ET DE L'ENVIRONNEMENT EN RÉPONSE A UNE QUESTION RELATIVE AU COUT DE LA POLLUTION ET A LA RÉPARTITION DU FINANCEMENT DE LA LUTTE ANTI-POLLUTION.

On ne peut affecter de valeur générale aux coûts de la pollution pour la collectivité.

En effet, ils dépendent dans la quasi totalité des cas des conditions locales : il est par exemple certain que le coût social d'une pollution effectuée à l'amont d'une rivière, dans une région peuplée relativement aride et dépourvue de ressources souterraines, est beaucoup plus élevé que si la même pollution s'effectue à l'aval d'une rivière dans une région riche par ailleurs en eau. De même, le coût social du bruit est manifestement plus élevé la nuit dans une cité calme, que le jour dans une ambiance déjà bruyante (les bruits ne sont pas additifs).

Le coût de la lutte antipollution est mieux connu.

1. Pollution des eaux.

On estime en général que l'épuration par habitant coûte en investissement de 250 F à 70 F selon la taille de la station d'épuration à construire. Il faut rajouter à cela le coût du réseau d'assainissement très variable.

Pour un équivalent habitant industriel les coûts sont très variables selon le type de traitement et la nature de la pollution à éliminer. Ils peuvent être très élevés (produits toxiques) ou très faibles (dessilage d'effluent de carrières).

Au regard du financement la situation se présente différemment selon les cas :

a) Les particuliers non raccordés à un réseau collectif d'assainissement, supportent seuls la charge de la lutte contre la pollution.

Il est difficile d'estimer la quantité de pollution qu'ils provoquent, compte tenu des phénomènes de pointe (résidence saisonnière).

Leur contribution annuelle peut être estimée par les investissements qu'ils consentent (de l'ordre de 450 millions de francs/an).

b) Les entreprises non raccordées, de petite taille, supportent généralement seules (néanmoins elles peuvent recevoir des subventions des Agences de bassin, bien qu'elles ne paient pas de redevances) la charge de la lutte contre la pollution. Il n'est pas possible d'estimer les quantités de pollution qu'elles apportent. Leur effort d'investissement annuel est compris pour partie dans le chiffre précédent.

c) Les entreprises non raccordées de taille importante :

- paient les redevances des agences de bassin (de 2 à 7 F./équivalent habitant par an en général);
- reçoivent quand elles font des investissements, l'aide financière des Agences (cf. tableau joint).

La pollution qu'elles provoquent est indiquée au tableau joint.

d) Les entreprises raccordées aux réseaux collectifs d'assainissement:

- paient la redevance d'assainissement à la collectivité (variable de 0,20 à 1,20 F/m³ en général). Cette redevance comprend généralement la redevance de pollution due à l'agence de bassin, dont le coût au m³ peut varier entre 0,05, et 0,15 F/m³ en général);

- sont épurées par des ouvrages collectifs d'épuration au prix, parfois, de prétraitement à leur charge (bénéficiant des aides des Agences de bassin).

a) Les particuliers raccordés à un réseau collectif d'assainissement, sont dans la situation précédente. Il n'est pas exigé d'eux de prétraitement.

b) Les services d'assainissement des collectivités locales :

- paient les redevances de pollution des agences de bassin qu'ils répercutent sur le prix de l'eau
- reçoivent les redevances d'assainissement des particuliers et industries raccordés,
- reçoivent en outre pour équilibrer les coûts des stations d'épuration :
 - des subventions d'Etat (taux variable en général de 25 à 40 %), pour investissement,
 - des subventions et prêts d'équipement des agences (cf. tableau), pour investissement,
 - recevront bientôt des agences une prime de bon fonctionnement.

Les tableaux ci-après explicitent ce qui précède.

2. Pollution atmosphérique.

a) Les particuliers contribuent à la pollution atmosphérique principalement par les appareils de chauffage et les véhicules.

Les quantités de polluants émis par ces sources représentent en 1 000 t/an :

	CO	SO ₂	NO _x	Particules
Véhicules, foyers domestiques et sec- teurs tertiaires	5.250	410	400	200

Les ouvrages de lutte contre la pollution sont intégralement à la charge des particuliers.

b) Les entreprises contribuent à la pollution atmosphérique par l'usage de combustibles et l'émission de polluants conséquence de la production industrielle.

Les quantités de polluants émis à ces titres représentent en 1 000 t/an :

CO	SO ₂	NO _x	Particules
100	1.900	400	800

Les ouvrages de lutte contre la pollution sont à la charge des entreprises.

3. Pollution par les déchets solides.

a) Les particuliers produisent en moyenne, en déchets ménagers :

- 0,850 kg/jour et par habitant en zone urbaine
- 0,600 kg/jour et par habitant en zone rurale

soit 11 millions de tonnes par an d'ordures ménagères.

A ce tonnage, il faut rajouter les objets de grands volumes couramment appelés « monstres » (vieux réfrigérateurs, sommiers, etc.).

On estime qu'actuellement 80 % des habitants sont desservis par un service de collecte. (Ce chiffre recouvre des situations variées et ne tient compte que des habitants permanents).

Le coût de la collecte, variant entre 15 et 25 F par habitant desservi est supporté par l'habitant. Il peut s'y rajouter un coût de traitement du même ordre de grandeur (décharge contrôlée, compostage, pyrolyse, incinération).

Toutefois les investissements de traitement des ordures ménagères bénéficient de subventions de l'Etat (cf. tableau ci-après).

	1970	1971	1972
	(En millions de francs.)		
Etat	22	30	42, 8
Collectivités locales	81	104	152
Totaux	103	134	194, 8

b) Les déchets des services et communes ne sont pas encore suffisamment connus.

c) Les déchets solides des industries ne sont pas encore suffisamment connus. Ils feront l'objet d'un inventaire général précis (déjà quelques inventaires locaux ont été réalisés).

Les coûts de traitement de ces déchets sont à la charge des industriels.

TABLEAU I

Le tableau suivant donne une évaluation par région de la pollution déversée et du taux d'épuration pour les agglomérations et les industries au 1^{er} janvier 1971.

(En milliers d'habitants ou d'équivalents-habitants.)

RÉGIONS	POPULATION au recensement de 1968 (en milliers d'habitants)		POLLUTION des agglomérations (a)			POLLUTION des industries isolées (b)			POLLUTION totale déversée par région (4) + (7) = (10)
	Population totale	Population agglomérée	Pollution totale déversée	Quantité de pollution retirée par des stations d'épuration	Taux d'épuration (en %) (5)/(4) + (5)	Pollution totale déversée	Quantité de pollution retirée par des stations	Taux d'épuration (en %) (8)/(7) + (8)	
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	= (6)	(7)	(8)	= (9)	= (10)
<i>Régions côtières :</i>									
Nord	3.860	3.600	4.800	820	15	2.600	1.680	40	7.400
Picardie	1.616	1.456	1.210	180	13	1.830	750	29	3.640
Haute-Normandie	1.523	1.723	1.020	360	26	2.730	410	13	3.750
Basse-Normandie	1.294	792	640	110	15	600	1.500	72	1.240
Bretagne	2.561	1.451	1.610	280	17	690	400	37	2.300
Val de la Loire	2.639	1.646	1.790	300	16	630	330	34	2.420
Poitou-Charente	1.520	849	900	140	14	710	250	26	1.600
Aquitaine	2.524	1.553	1.860	130	7	1.810	180	9	3.670
Languedoc	1.752	1.475	1.400	330	19	1.160	70	6	2.560
Provence - Côte-d'Azur - Corse	3.628	3.094	2.740	340	11	1.150	100	8	3.890
Totaux généraux	22.917	17.189	17.970	3.020	14,5	13.910	5.670	29	31.880
<i>Régions intérieures :</i>									
Région parisienne	9.342	9.056	14.700	2.800	13	1.650	530	24	16.350
Centre	2.036	1.456	1.400	190	12	840	2.460	75	2.300
Limousin	757	387	430	40	9	630	150	19	1.060
Midi-Pyrénées	2.253	1.331	1.200	380	24	1.590	180	10	2.790
Champagne	1.316	1.203	890	240	23	890	400	31	1.780
Touraine	2.336	2.159	1.640	440	21	2.620	3.590	58	4.260
Alsace	1.437	1.374	1.900	90	5	1.660	220	12	3.560
Franche-Comté	1.026	909	770	100	12	490	60	11	1.260
Bourgogne	1.537	1.167	930	240	21	450	120	21	1.380
Auvergne	1.355	823	970	70	7	410	910	69	1.380
Rhône-Alpes	4.529	3.558	4.140	350	8	2.600	250	9	6.740
Totaux généraux	27.924	23.432	29.030	4.940	14,5	15.930	8.870	39	42.860

(a) Ces chiffres concernent à la fois la pollution relative à la population agglomérée sédentaire, à la population saisonnière et aux industries raccordées aux réseaux publics d'assainissement.

(b) Les industries isolées comprennent toutes celles qui ne sont pas raccordées à un réseau collectif d'assainissement et dont la pollution est supérieure à celle d'une agglomération de 400 habitants.

Colonnes (4) et (7) l'évaluation de la pollution est obtenue à partir de l'assiette des redevances des agences de bassin.

Colonnes (5) et (8) la qualité de pollution retirée par des stations d'épuration est celle prise en compte par les agences de bassin pour le calcul de la prime d'épuration. Elle tient compte non seulement des équipements en service au 1^{er} janvier 1971, mais également de leur efficacité!

TABLEAU II

Le tableau suivant précise le contenu des deuxièmes programmes d'intervention des agences financières de bassin pour l'amélioration de la qualité des eaux :

AGENCES	DURÉE	COLLECTIVITÉS LOCALES				INDUSTRIES					Montant de l'aide au bon fonctionnement des stations d'épuration (en MF)
		Coût total des opérations		Montant global de l'aide des agences (en MF)	Modalités et taux de participation	Coût total des opérations (en MF)	Montant global de l'aide des agences (en MF)	Modalités et taux de participation	Coefficient de transformation des subventions		
		Stations d'épuration (en MF)	Grands collecteurs (en MF)						en avance sans intérêt	en prêt	
Adour-Garonne	1972-1976	193	63	44	Sub. 15 à 25 % (2)	70	41	Sub. 30 % et prêt 30 % en Z.A.R. hors Z.A.R. prêt 50 %	1, 2	1, 4	8
Artois-Picardie.....	1972-1976	232	»	55	Sub. 25 à 30 % suivant zones	110	37	Sub. 20 à 50 % taux moyen 33 %	1, 4	»	17, 6
Loire-Bretagne	1972-1976	261	»	76	Sub. 20 à 35 % suivant zones (3)	107	59	40 à 70 % (3) suivant zones 1/2 Sub. 1/2 prêt	1, 2	1, 4	21
Rhin-Meuse.....	1972-1976	160	»	44	Sub. 20 à 40 % suivant zones	100	55	Sub. 25 à 40 % et avance 20 à 35 % suivant zones	1, 2	1, 4	10
Rhône-Méditerranée-Corse ..	1973-1977	(4) 640	×	175	Sub. 25 % (5) à 37,5 % suivant zones	200	110	Sub. 50 à 75 % (6) (5) suivant zones	1, 2	»	14
Seine-Normandie (1) :											
— Région parisienne	1971-1976	559	290	320	Sub. 30 % Prêt 10 %	302	151	Sub. 30 % et prêt 20 %	1, 3	1, 5	25
— Hors région parisienne.		271	4	115	+ avance 10 % zone prioritaire			+ avance 10 % en zone prioritaire			
Totaux		2.376	357	830		889	453				

(1) Le programme global reprend l'année 1974.

(2) En zone d'action renforcée (Z.A.R.) en F/habitant = épuration primaire 10 F, primaire et biologique 22 F, primaire, biologique et tertiaire 27 F. Hors zone d'action renforcée (H.Z.A.R.) = abattement de 30 %.

(3) Les taux d'aide sont modulés proportionnellement aux taux des redevances.

(4) Ce montant comprend les grands collecteurs et les émissaires en mer.

(5) Un complément d'aide pouvant atteindre 40 % est attribué au titre des travaux supplémentaires rendus nécessaires pour la protection de l'eau potable (épuration tertiaire, etc.).

(6) Si le bénéficiaire d'une subvention demande la transformation en avance, il peut obtenir en supplément un prêt égal à 20 % du montant de la subvention.

ANNEXE II

ANALYSE DES DISPOSITIONS RELATIVES A LA RÉPARTITION DES AIDES DU DÉCRET 73-193 ET DES ARRÊTÉS DU 27 MARS 1973 TENDANT A REMÉDIER AUX NUISANCES SUBIES PAR LES RIVERAINS DES AÉROPORTS D'ORLY ET DE ROISSY-EN-FRANCE.

1° Les recettes du compte hors budget.

(Art. 1, 2, 3, 6 et 7 du D. 73-193.)

a) La taxe parafiscale.

Elle est perçue par l'Aéroport de Paris et due par les compagnies aériennes au départ des aérodromes de catégorie A dont l'Aéroport de Paris a la charge (aéroports d'Orly, du Bourget et plus tard Roissy-en-France).

Son montant est fixé à 1 F par passager embarquant à destination d'un aéroport du territoire français

Selon les prévisions de l'Aéroport de Paris, le produit de la taxe devrait s'élever pour 1973 à 15 millions de francs environ, dont 12 millions perçus à Orly, et 3 au Bourget. L'on prévoit pour 1974 et 1975 des recettes de l'ordre respectivement de 25 et 29 millions de francs (la différence entre ces derniers chiffres et celui prévu pour 1973 s'explique d'une part par le retentissement sur le trafic, cette année, de la grève des contrôleurs aériens, et, d'autre part, par la mise en service progressive, dans les années prochaines, de l'aéroport de Roissy-en-France).

b) L'emprunt.

L'Aéroport de Paris est autorisé à titre exceptionnel, à contracter en 1973 et 1974 un emprunt pour contribuer au financement des premières opérations d'aide aux riverains de l'Aérodrome de Charles-de-Gaulle).

Le montant de cet emprunt devrait s'élever à 30 millions de francs au total, dont 18 seraient collectés en année probablement par l'intermédiaire de la C.A.E.C.L.

L'article 3 du décret prévoit que « les collectivités publiques intéressées, leurs groupements ou leurs établissements publics » pourront participer au financement du fonds.

2° Les dépenses

(Art. 3 et 4 du décret n° 73-193 — Arrêté du 27 mars 1973).

Aux termes de l'article 3, 2°, du décret du 13 février, les fonds annuellement disponibles seront affectés à :

a) Des aides financières à l'insonorisation des bâtiments d'enseignement, des bâtiments abritant des établissements ou services de soins, de cure, de prévention, de rééducation ou recevant des personnes handicapées ou des enfants en bas âge et de bâtiments d'habitation dans les conditions définies à l'article 4.

b) A ce titre exceptionnel, autour de l'aérodrome de Roissy-en-France, les dépenses occasionnées par l'acquisition d'immeubles à usage d'habitation ainsi que le relogement éventuel de leurs occupants dans les conditions définies à l'article 4.

c) A titre exceptionnel et pour certaines zones particulièrement exposées aux nuisances, des dépenses destinées à permettre un aménagement ou une utilisation des terrains et immeubles adaptés à leur situation.

- d) Des dépenses d'étude et d'équipement aéroportuaire destinées à diminuer les nuisances.
- e) Les dépenses de gestion du compte.
- f) L'amortissement en capital et intérêts de l'emprunt.

L'article 4 renvoie à l'arrêté du 27 mars pour ce qui concerne la répartition du produit de la taxe et les zones où pourront être effectuées ces dépenses.

a) *Orly.*

La section du fonds relative à Orly sera alimentée par le produit de la taxe perçue au départ de cet aéroport (soit 12 millions de francs en 1973, 15 millions en 1974 et en 1975).

Les ressources pourront être affectées à des aides à « l'insonorisation des bâtiments d'enseignement, des bâtiments abritant des établissements ou services de soins, de cure, de prévention, de rééducation, ou recevant des personnes handicapées ou des enfants en bas âge » (rien ne sera donc accordé aux logements privés).

Les bâtiments devront être situés dans les zones A et B (zones de bruit maximum) et avoir été construits avant le 1^{er} janvier 1962 ou le 1^{er} janvier 1964 (selon qu'ils sont proches de pistes plus ou moins anciennes).

L'aide accordée ne pourra excéder 66 % du montant des travaux réellement exécutés. Ne pourront être prises en considération que les dépenses relatives :

- pour les bâtiments d'enseignement, aux locaux d'enseignement proprement dits ou de repos, salles de conférence et locaux médico-scolaires;
- pour les établissements médico-sociaux, aux locaux où séjournent des malades et le personnel chargé des soins.

b) *Roissy-en-France.*

La section « Roissy-en-France » du fonds comportera, en recettes :

- le produit de la taxe perçue au départ du Bourget et de Roissy-en-France (3 millions de francs en 1973, 10 en 1974 et 14 en 1975);
- le produit de l'emprunt exceptionnel (18 millions de francs en 1973, 12 millions de francs en 1974).

Ces ressources pourront être affectées :

- à des aides à l'insonorisation des bâtiments d'enseignement et de soins, construits avant le 1^{er} juillet 1970, à raison de 66 % du montant des travaux;
- mais aussi à des aides accordées à des particuliers pour l'insonorisation ou le rachat de leur logement si ces logements ont été construits ou acquis « avant la date de référence correspondant au moment où une gêne importante due au bruit était prévisible autour de l'aéroport » (c'est-à-dire avant le 1^{er} juillet 1970).

L'aide à l'insonorisation sera accordée à 3 pièces et une cuisine par logement, et plafonnée à 66 % du montant des travaux et à 6.000 F pour une pièce d'un logement collectif, 10.500 F pour une pièce d'un logement individuel, 4.500 F pour une cuisine.

Les propriétaires pourront opter pour le rachat de leur logement. Des sondages ont été effectués auprès d'eux, d'où il ressort que beaucoup préfèrent attendre, avant de se décider, de pouvoir apprécier les nuisances qui résulteront de la mise en service de Roissy-en-France. Il est probable, par ailleurs, que la plupart préféreront rester — et bénéficier de l'aide à l'insonorisation — plutôt que de supporter les frais qui resteraient à leur charge s'ils devaient faire l'acquisition d'un autre logement.

3° Composition et fonctionnement de la Commission consultative.

(Art. 5 du décret n° 73-193 — Arrêté du 27 mars 1973.)

- La Commission comprendra 19 membres dont les préfets des 5 départements intéressés (Seine-Saint-Denis, Val-d'Oise et Seine-et-Marne pour Roissy-en-France, Essone et Val-de-Marne pour Orly) et 9 représentants des collectivités locales désignés par les conseils généraux (5 pour Roissy, 2 pour Orly).
- La Commission siégera en deux formations compétentes pour chacun des aérodromes (le Président, désigné par le Ministre des Transports, 3 représentants des transporteurs aériens, et un représentant de l'Aéroport de Paris siégeront dans les deux formations). Elle pourra éventuellement se réunir en séance plénière, pour des affaires intéressant les deux aérodromes.
- La Commission sera compétente pour établir son règlement intérieur. Ses frais de fonctionnement seront imputés au compte particulier créé par le décret n° 73-193 (dépenses de gestion).