

SÉNAT

PREMIERE SESSION ORDINAIRE DE 1976-1977

Annexe au procès-verbal de la séance du 23 novembre 1976.

RAPPORT GÉNÉRAL

FAIT

au nom de la Commission des Finances, du Contrôle budgétaire et des Comptes économiques de la Nation (1), sur le projet de loi de finances pour 1977, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

Par M. René MONORY,

Sénateur,

Rapporteur général.

TOME III

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

ANNEXE N° 19

Qualité de la vie.

I. — ENVIRONNEMENT

Rapporteur spécial : M. Raymond MARCELLIN.

(1) Cette commission est composée de : MM. Edouard Bonnefous, président ; Geoffroy de Montalembert, Max Monichon, Jacques Descours Desacres, Henri Tournan, vice-présidents ; Yves Durand, Roger Gaudon, Joseph Raybaud, Modeste Legouez, secrétaires ; René Monory, rapporteur général ; Auguste Amic, Maurice Blin, Roland Boscary-Monsservin, René Chazelle, Bernard Chochoy, Jean Cluzel, Yvon Coudé du Foresto, Marcel Fortier, Jean Francou, Gustave Héon, Paul Jargot, Louis Jung, Robert Lacoste, Fernand Lefort, Georges Lombard, Raymond Marcellin, Josy-Auguste Moinet, Mlle Odette Pagani, MM. Gaston Pams, Pierre Prost, Mlle Irma Rapuzzi, MM. Paul Ribeyre, Edmond Sauvageot, François Schleiter, Robert Schmitt, Maurice Schumann.

Voir les numéros :

Assemblée Nationale (5^e législ.) : 2524 et annexes, 2525 (tomes I à III et annexe 30), 2530 (tome X), 2534 (tome XV) et in-8° 555.

Sénat 64 (1976-1977).

Loi de finances. — Environnement - Nature (protection de la) - Pollution - Eau - Bruit - Agences financières de bassin - Espaces verts - Parcs naturels.

SOMMAIRE

	Pages.
Introduction	3
PREMIERE PARTIE. — Les moyens financiers de la politique de l'Environnement en 1977	5
CHAPITRE PREMIER. — Présentation des crédits	5
Section I. — Les dépenses ordinaires.....	6
Section II. — Les dépenses en capital.....	12
Section III. — Récapitulation de l'effort financier global de l'Etat pour 1977.....	21
CHAPITRE II. — Observations sur les moyens du Ministère chargé de l'Environnement	24
Section I. — Les crédits correspondant à la création du Secrétariat d'Etat	24
Section II. — Les créations d'emplois pour 1977 s'analysent comme de simples régularisations.....	25
Section III. — La consommation insuffisante des crédits d'intervention	25
Section IV. — Quel Ministère de l'Environnement ?.....	29
DEUXIEME PARTIE. — Quelques aspects de la politique de protection de l'Environnement	33
CHAPITRE PREMIER. — Les actions de défense	33
Section I. — La politique de l'eau.....	33
Section II. — La lutte contre la pollution de l'air et contre la pollution par le bruit.....	38
Section III. — L'élimination des déchets solides.....	45
Section IV. — La lutte contre la pollution marine.....	50
CHAPITRE II. — Les actions de développement	54
Section I. — La protection de la nature.....	54
A. — Les réserves naturelles.....	54
B. — Les parcs nationaux.....	57
C. — Les parcs naturels régionaux.....	62
Section II. — L'amélioration du cadre de vie: la politique des espaces verts.....	63
Conclusion	67
Débats en commission	69

Mesdames, Messieurs,

Au cours de l'année 1976, la politique de protection de la nature et de défense de l'environnement a connu des développements importants. Le Parlement a examiné et adopté de nombreux textes utiles. Ainsi la loi du 19 juillet 1976 a remplacé la loi de 1917 sur les établissements dangereux, insalubres et incommodes qui devait être adaptée aux besoins de notre époque. Elle en étend le champ d'application, compte tenu de nos préoccupations nouvelles ; le renforcement des sanctions pénales doit enfin en faire un outil efficace.

Le Parlement a également marqué sa préoccupation de voir sauvegardés les éléments les plus précieux de notre patrimoine naturel en adoptant à l'unanimité, tant au Sénat qu'à l'Assemblée Nationale, le projet de loi relatif à la protection de la nature.

Enfin les problèmes de pollution de la mer par les opérations d'immersion ou d'incinération ont fait l'objet d'une réglementation, alors que de si nombreuses et graves menaces subsistent encore sur l'univers marin.

On ne peut donc nier que, depuis le début de cette année, une œuvre législative considérable ait été accomplie.

Dans le cadre de la préparation du VII^e Plan de développement économique et social, les préoccupations de l'environnement se sont également affirmées. Une Commission de l'Aménagement du Territoire et du Cadre de Vie a étudié les problèmes posés par le développement de notre croissance industrielle. Un programme d'action prioritaire (P. A. P. n° 24 « Défendre le patrimoine naturel ») a été arrêté : il comporte l'engagement pour l'Etat d'ouvrir en cinq ans 1 876 millions de francs pour deux actions principales. Mais l'ensemble des sommes engagées s'élevant à 14,7 milliards de francs, la part des autres agents économiques sera très importante : 3,8 milliards de francs pour les industries et 9 milliards de francs pour les collectivités locales et les établissements publics. La contribution de ces dernières paraît considérable ; elle l'est plus encore si l'on considère non plus seulement le P. A. P. n° 24, mais

l'ensemble des investissements devant être réalisés pendant le VII^e Plan. Il s'agira de 26 milliards de francs (principalement pour la lutte contre la pollution des eaux) ; sur ce total, la part de financement par l'Etat sera de 3,6 milliards de francs et celles des industries de 4,5 milliards de francs. L'essentiel (17,9 milliards de francs, soit 70 %) sera à la charge des collectivités locales et des agences de bassin. Cette contribution des établissements locaux peut paraître bien lourde, eu égard aux difficultés de financement qu'elles rencontrent d'ores et déjà.

*
* *

La préoccupation du rapporteur de votre Commission des Finances est de veiller, non seulement à l'inscription des crédits permettant la réalisation des engagements pris précédemment, mais aussi à l'usage judicieux et complet des moyens financiers accordés par le Parlement.

Votre rapporteur examinera tout d'abord l'ensemble de ces moyens pour 1977 avant de décrire certains aspects récents de la politique de l'environnement pour lesquels certains espoirs le disputent parfois à bien des incertitudes, tant dans le cadre des actions de défense que pour les actions de développement.

PREMIERE PARTIE

LES MOYENS FINANCIERS DE LA POLITIQUE DE L'ENVIRONNEMENT EN 1977

CHAPITRE PREMIER

Présentation des crédits.

Alors que les crédits destinés au Ministère de la Qualité de la Vie, au titre de l'Environnement, avaient enregistré l'an passé une réduction de 3,5 %, ils progressent cette année à un rythme supérieur à celui de l'ensemble du budget de l'Etat. L'ensemble des crédits de paiement augmentent en effet de 22,8 % ; ils représentent en 1977 220,6 millions de francs, contre 179,6 millions en 1976.

Par contre, le volume des autorisations de programme se contracte de 10,5 % ; celles-ci s'élèvent en 1977 à 203,1 millions de francs, contre 226,8 millions en 1976.

L'évolution des grandes masses de ce budget se présente comme suit :

NATURE DES DEPENSES	CREDITS votés en 1976.	CREDITS prévus en 1977.	POURCENTAGE de variation.
	(En millions de francs.)		
Crédits de paiement :			
Dépenses ordinaires.....	86,7	104,1	+ 20
Dépenses en capital.....	92,9	116,5	+ 25,4
Total	179,6	220,6	+ 22,8
Autorisations de programme.....	226,8	203,1	— 10,5

Votre rapporteur examinera successivement l'évolution des dépenses ordinaires, celle des dépenses en capital, avant de tenter de dresser un panorama de l'ensemble de l'effort financier de l'Etat pour la protection de la nature et la défense de l'environnement.

Section I.

LES DÉPENSES ORDINAIRES

L'ensemble des dépenses ordinaires, par rapport à l'année précédente, se présente de la manière suivante :

NATURE DES DEPENSES	CREDITS 1976.	1977			POURCENTAGE variation.
		Services votés.	Mesures nouvelles.	Total.	
<i>Titre III.</i>					
Personnel	22 700 000	26 000 000	9 100 000	35 100 000	+ 54,6
Etudes et recherches P. N. E.	17 000 000	17 000 000	1 300 000	18 300 000	+ 7,6
Travaux d'entretien P. N. E.	2 700 000	2 700 000	— 700 000	2 000 000	— 25
Fonctionnement des parcs nationaux.	17 400 000	17 400 000	2 500 000	19 900 000	+ 14,4
Matériel et dépenses diverses.....	16 700 000	17 400 000	700 000	18 100 000	+ 8,3
<i>Titre IV.</i>					
Interventions publiques.....	10 200 000	10 200 000	500 000	10 700 000	+ 4,9
Total dépenses ordinaires.	86 700 000	90 700 000	13 400 000	104 100 000	+ 20

Indépendamment des mesures acquises (représentant une somme de 4 millions de francs), la différence de crédits avec 1976 s'explique par les actions nouvelles décidées pour l'an prochain.

Quatre points principaux méritent d'être retenus :

1° **Une augmentation importante du poste « Dépenses de personnel » (+ 54,6 %) :**

Dans le budget de 1976, la progression de cette catégorie de dépenses était de 45 %, correspondant à la création de 101 emplois.

Pour 1977, indépendamment des 14 emplois destinés à renforcer les effectifs des ateliers régionaux des sites et des paysages, la création des 90 postes correspond à de simples mesures de régularisation.

Compte tenu des contraintes budgétaires pour l'année 1977, la politique de renforcement des structures du Ministère chargé de l'Environnement a dû être freinée.

Sur le total des postes ouverts au budget de 1977 :

— 62 emplois correspondent à la prise en compte d'agents contractuels jusqu'à ce jour rémunérés sur des crédits d'études. Ainsi la dépense supplémentaire totale (6,2 millions de francs) est gagée, à concurrence de 3,2 millions de francs, par des diminutions de crédit du chapitre 34-07 (2,7 millions de francs) et par une réduction de 500 000 francs du crédit du chapitre 44-03 concernant les interventions de l'Etat pour la protection de la nature et de l'environnement ;

— 28 emplois sont transférés depuis le budget du Ministère de l'Agriculture ; ils correspondent à des personnels jusqu'à ce jour mis à la disposition du Ministère chargé de l'Environnement au titre du « cadre d'emploi ».

*
* *

Le Ministère de la Qualité de la Vie a également à sa disposition l'Inspection des établissements classés, œuvrant dans le cadre des services des Mines des arrondissements minéralogiques ; ceux-ci sont rémunérés sur les crédits du Ministère de l'Industrie et de la Recherche.

Au titre du budget de 1977, il est prévu de recruter 25 personnes (soit 12 emplois de personnel administratif et 13 emplois d'ingénieurs). En 1976, les recrutements avaient porté sur 50 emplois (30 emplois de personnel administratif et 20 emplois d'ingénieurs ou de techniciens) ;

Une réforme profonde de l'Inspection des établissements classés tendant à confier celle-ci au service des Mines a été entreprise en 1968.

Un programme de recrutement de 260 ingénieurs et techniciens et 180 personnels de bureau a été établi sur cinq ans.

La réalisation de ce programme aura duré beaucoup plus longtemps que prévu, puisque 256 postes d'ingénieurs et techniciens auront été créés en tenant compte des 20 postes inscrits au budget de 1976. Pour le personnel administratif, le retard est encore plus considérable car 71 postes auront seulement été créés, y compris les 30 postes prévus au budget de 1976.

En 1976, on constate que le renforcement du personnel dans les arrondissements minéralogiques (ingénieurs et techniciens) a été conforme, à 4 unités près, à celui prévu avec cependant un décalage de plus d'un an. Pour le personnel administratif, le retard est beaucoup plus important et le chiffre déterminé en 1969 est loin d'être atteint.

Il reste donc un effort de recrutement important à faire dans ce domaine pour atteindre le programme de 1968 qui en outre, depuis quelques années, apparaît insuffisant pour assurer de manière convenable l'inspection des établissements classés.

En effet, l'Inspection des établissements classés ne se limite plus au simple contrôle, mais les arrondissements minéralogiques sont amenés à traiter des problèmes plus généraux d'environnement : zones industrielles, mesure de la pollution atmosphérique dans les agglomérations, collecte et traitement des déchets industriels.

Compte tenu de ces tâches supplémentaires et d'une meilleure estimation des effectifs nécessaires pour l'inspection, l'effort engagé ces dernières années pour développer le contrôle des établissements classés devra être poursuivi afin de permettre une application convenable de la loi du 19 juillet 1976, relative aux installations classées pour la protection de l'environnement, dont le champ d'application est plus étendu que celui de la loi de 1917.

Il est en outre permis de se demander si, compte tenu de la spécificité accrue de leur mission, il ne serait pas souhaitable de rattacher directement l'Inspection des établissements classés au Ministère chargé de la Qualité de la Vie.

*
* *

Le Ministère dispose enfin de quelques échelons locaux, même s'il ne s'agit pas à proprement parler de services extérieurs, puisque sa mission d'animation relève à l'échelon territorial de la compétence des préfets.

a) *Les délégués régionaux à l'Environnement (D. R. E.) :*

Ils sont actuellement au nombre de 23 ; en 1976, ce nombre s'est accru d'une unité par la création d'un poste pour les régions des Antilles et de la Guyane.

Les délégués régionaux à l'Environnement, chargés d'une mission d'inspection générale, disposent de peu de moyens en personnels. Ils bénéficient de l'appui des ateliers régionaux des sites pour apprécier l'impact de certaines opérations d'aménagement. Ils ont pour mission essentielle d'apporter aux préfets de région leurs conseils sur les objectifs et les modalités de l'action administrative en matière de protection de l'environnement.

Ils doivent, en définitive, par différentes actions, favoriser l'apparition et la croissance d'un état d'esprit favorable à la protection du cadre de vie.

b) *Les ateliers régionaux des sites et des paysages (A.R.S.P.) :*

Il existe 9 ateliers régionaux dans les régions suivantes :

- Auvergne ;
- Bourgogne ;
- Bretagne ;
- Corse ;
- Midi-Pyrénées ;
- Poitou-Charentes ;
- Picardie ;
- Provence-Côte d'Azur ;
- Rhône-Alpes.

Ces ateliers régionaux ont pour but de fournir une assistance technique aux organes centraux ou régionaux et de réaliser des études pour une meilleure connaissance du patrimoine paysager (inventaire des sites), pour l'insertion des équipements dans le paysage (aménagement d'abord d'autoroutes, réaménagement des carrières). Ces opérations visent un seul but : la prise en compte de l'environnement et du paysage dans les opérations d'aménagement.

L'article 2 de la loi du 10 juillet 1976 relative à la protection de la nature a prévu l'obligation de réaliser une « étude d'impact » dans le cadre des études préalables à la « réalisation d'aménagements ou d'ouvrages qui, par l'importance de leurs dimensions ou leurs incidences sur le milieu naturel, peuvent porter atteinte à ce dernier ».

Ces études seront contrôlées par un Atelier central de l'Environnement, qui pourra éventuellement demander l'étude de nouvelles variantes au projet. Mais il est prévu que cet atelier fonctionne

de manière déconcentrée. De ce fait, le rôle et la tâche des ateliers régionaux des sites sont appelés à s'accroître d'une manière sensible ; ils travailleront, en matière d'études d'impact, suivant les directives techniques de l'Atelier central.

Ce renforcement de leurs attributions suscite certaines interrogations. D'une part il n'existe encore que 9 ateliers régionaux qui ne concernent qu'une petite partie du territoire. D'autre part — et indépendamment d'une nouvelle diffusion dans l'espace — les effectifs de ces ateliers seront-ils suffisants pour que les dispositions de la loi sur les études d'impact puissent être correctement appliquées ?

A cet égard, les perspectives semblent peu favorables. De 1973 à 1975, les effectifs sont demeurés inchangés (48 personnes) ; 25 emplois ont été créés en 1976. Pour 1977, il est envisagé l'ouverture de 14 postes budgétaires. On peut se demander si ces moyens seront suffisants.

c) Les bureaux départementaux de l'Environnement :

Ils ont pour vocation essentielle d'assister les préfets dans les tâches administratives, prolongeant les actions en matière d'environnement, et d'assurer l'information et l'orientation du public.

Mais les moyens dont ils disposent dépendent des possibilités des préfetures et des moyens de fonctionnement du Ministère de l'Intérieur dont ils relèvent.

Bien qu'ils soient prévus depuis 1972, ils n'existent que dans un quart environ des départements ; dans un autre quart des cellules restreintes ont été mises en place. Mais dans la moitié des départements français, on ne rencontre aucune structure locale.

2° L'augmentation de 2 491 000 F (+ 14,4 %) de la subvention de fonctionnement pour les parcs nationaux (chapitre 36-01).

De ce fait la subvention pour 1977 ressort à 19,8 millions de francs. On retracera dans la seconde partie de ce rapport l'ensemble de la politique des parcs naturels, et notamment celle des parcs nationaux.

Il convient de rappeler que la subvention accordée par l'Etat a représenté en 1976 92 % de l'ensemble des ressources des parcs nationaux.

3° Une progression très modérée (+ 7,6 %) des crédits d'études et de recherches concernant la protection de la nature et de l'environnement (chapitre 34-07).

En application du programme d'action prioritaire n° 24 du VII^e Plan, le crédit de 1977 aurait dû être supérieur de 2,7 millions de francs. Mais il a été décidé de gager pour partie — à concurrence de cette somme — la transformation de certains emplois au sein du Ministère.

Selon les informations recueillies par votre rapporteur, le crédit global de 18,3 millions de francs serait utilisé pour financer les programmes suivants :

	Millions de francs.
— actions dans les milieux naturels.....	1,8
— traitement des agressions.....	5,3
— patrimoine écologique	1,1
— amélioration du cadre de vie.....	2,2
— information et action de soutien.....	7,7
— recherche	0,2
	18,3

Par ailleurs, l'évolution des crédits de ce chapitre depuis 1974 peut être retracée de la façon suivante (sur la base de la nomenclature budgétaire) :

Evolution des crédits du chapitre 34-07.

Etudes et recherches concernant la protection de la nature et de l'environnement.

	1974	1975	1976	1977
Article 10. — Milleu rural et urbain	2 923 000	2 900 000	2 900 000	2 747 693
Article 20. — Protection de la nature	447 000	427 000	427 000	627 000
Article 30. — Prévention et lutte contre les pollutions et nuisances	6 141 000	6 046 000	6 046 000	7 509 377
Article 40. — Etudes économiques, enquêtes, travaux d'experts, colloques	602 000	596 000	596 000	596 000
Article 50. — Information, formation, documentation.....	6 994 000	6 882 000	6 882 000	6 679 846
Article 60. — Recherche	188 000	208 000	208 000	208 000
Total	17 295 000	17 059 000	17 059 000	18 367 916

Il en ressort que de 1974 à 1977 le volume des crédits d'études a progressé de manière assez modérée (+ 6,3 % sur l'ensemble des quatre années).

4° Les subventions accordées sur les crédits du Titre IV représentent un crédit total de 10,7 millions de francs, en faible augmentation (+ 4,9 %).

Ce crédit permet l'attribution aux collectivités locales, aux autres administrations ou aux particuliers de subventions pour les actions de protection de la nature ou de lutte contre les pollutions.

Il s'agit en particulier de subventions de fonctionnement pour les parcs naturels régionaux.

La répartition prévue en 1977 des crédits inscrits au chapitre 44-03 « Interventions concernant la protection de la nature et de l'environnement » est la suivante :

Subventions aux collectivités locales.....	4 875 000
Subventions aux autres administrations.....	1 950 000
Subventions aux particuliers.....	3 928 154
	<hr/>
Total	10 753 154

Section II.

LES DÉPENSES EN CAPITAL

(Titre V et titre VI.)

Par rapport à 1976, les crédits de paiement sont en augmentation de 25,4 % ; par contre, les autorisations de programme diminuent de 10,5 %.

Leur répartition et leur évolution sont retracées dans le tableau suivant.

NATURE DES DEPENSES	AUTORISATIONS de programme.		POURCENTAGE de variation.	CREDITS de paiement.		POURCENTAGE de variation.
	1976	1977		1976	1977	
(En millions de francs.)						
<i>Titre V.</i>						
Fonds de la recherche.....	26,5	26	— 2	28	27,5	— 2
Etudes, acquisitions et travaux d'équipement pour la protection de la nature	27	24,2	— 10,3	17	28	+ 65
<i>Titre VI.</i>						
F. I. A. N. E.	84	60,2	— 28,3	11,9	14	+ 17,6
Interventions dans le domaine de l'eau	46,3	32,5	— 30	18	22	+ 22
Subventions d'équipement.....	43	60,2	+ 40	18	25	+ 39
Total des dépenses en capital	226,8	203,1	— 10,5	92,9	116,5	+ 25,4

Les dotations au titre des opérations en capital pour 1977 appellent les observations suivantes :

A. — *Chapitre 56-00. — Fonds de la recherche dans le domaine des eaux continentales et marines, de l'atmosphère, du bruit et de l'environnement.*

Pour 1977, les autorisations de programme s'élèvent à 24,7 millions de francs contre 23,5 millions de francs en 1976 (+ 5 %). Les crédits de paiements enregistrent, au contraire, une légère réduction de moins de 1 % : 26,3 millions de francs au lieu de 26,5 millions de francs en 1976.

Ces crédits servent au financement de contrats passés avec des organismes de recherche publics et privés dans le cadre de la procédure des « actions concertées ».

Les programmes de la recherche scientifique en matière d'environnement visent à :

— faire apparaître les liaisons mal connues entre les pollutions envisagées trop souvent séparément : eau, air et mer en particulier ;

— souligner l'importance croissante du sous-sol et des atteintes qui lui sont portées ;

— détecter les milieux « hyper-fragiles », zones humides en particulier, les espèces en voie de disparition ;

— étudier l'impact des « énergies nouvelles » sur l'environnement, avant même que leur développement ne prenne de l'ampleur ;

— rassembler les données prospectives permettant de cadrer l'avenir à long terme « sans craintes irraisonnées mais aussi sans méconnaissance des risques ».

En 1977, les crédits prévus au titre des autorisations de programme vont permettre de poursuivre les actions engagées antérieurement et de développer de nouveaux axes de recherche sur l'environnement à la suite de la mise en place de nouveaux comités scientifiques.

Le tableau suivant donne la répartition des autorisations de programme par secteur, en les comparant à celles de l'année précédente :

ACTIONS CONCERTÉES	1976	1977	VARIATION
	(Millions de francs.)		
Pollution atmosphérique (article 10).....	5,1	5,1	»
Bruit et vibrations (article 20).....	3,7	3,7	»
Eau (article 30).....	5,1	5,1	»
Sol et déchets solides (article 40).....	2,4	2,4	»
Contamination des chaînes biologiques (article 50).....	1,9	2,3	+ 0,4
Espace et cadre de vie (article 60).....	1,6	2,1	+ 0,5
Faune et flore (article 70).....	1,6	2,1	+ 0,5
Energies nouvelles (article 80).....	1,3	0,9	— 0,4
Evaluation de l'environnement (article 90).	0,8	1	+ 0,2
Total	23,5	24,7	

Cette présentation de crédits appelle les commentaires suivants :

1° Les « actions concertées » bénéficiant d'une dotation relativement peu substantielle (contamination des chaînes biologiques, espace et cadre de vie, faune et flore et évaluation de l'environnement) ont vu leurs autorisations de programme augmenter de 0,2 à 0,5 million de francs ;

2° Les programmes plus anciens voient leurs dotations maintenues au même niveau (pollution atmosphérique, bruit et vibration, eau, sol, déchets solides) ;

3° La diminution de crédits observée (— 0,4 million de francs) à l'article 80 du chapitre 56-00, correspond à un retard d'utilisation des crédits 1976. L'action concertée « énergie nouvelle » débutera effectivement en 1977 ;

4° Ces variations traduisent l'adaptation des sujets de recherche à l'évolution des besoins du ministère. En effet, à l'origine, les recherches abordées étaient surtout un support à la lutte contre les pollutions et nuisances. Actuellement d'autres objectifs doivent être pris en compte telles la protection de la nature (espace, faune, flore) ou la qualité de la vie (cadre de vie, évaluation de l'environnement).

Les programmes de recherche 1977 suivront de très près les actions prioritaires définies dans le cadre de la préparation du VII^e Plan.

B. — Chapitre 56-01. — Fonds de la recherche.

Coopérations internationales.

Ce chapitre a été créé l'an passé pour recueillir les crédits de recherche au titre de la coopération internationale en matière d'environnement, notamment dans le cadre de la Communauté économique européenne.

Pour 1977 la dotation en autorisations de programme passe de 3 millions de francs à 1,3 million de francs, tandis que les crédits de paiement diminuent également de 300 000 francs pour atteindre une somme de 1,2 million de francs.

La recherche communautaire prend la forme « d'actions concertées » dont les principes sont fixés par un comité consultatif.

Les crédits ouverts à ce titre en 1977 ne représentent que 800 000 francs contre 3 millions de francs l'an passé. Cette diminution s'explique par le lancement du deuxième programme de recherche (1977-1981), dans lequel une coordination plus étroite entre les programmes de recherche nationaux et européens sera recherchée et où la participation financière du budget des communautés européennes sera plus importante.

En outre, en 1977, la diminution de l'effort européen permet de dégager un crédit pour toutes les actions de coopération en Méditerranée, développée notamment dans le cadre des programmes internationaux comme l'homme et la biosphère (U. N. E. S. C. O.) ou le plan d'action pour la Méditerranée (P. N. U. E.). Le crédit engagé à cet effet (en autorisations de programme) s'élèvera à 500 000 francs.

C. — *Etudes, acquisitions et travaux d'équipement pour la protection de la nature et de l'environnement (chapitre 57-01).*

Les autorisations de programme sont en diminution de 10,3 %, passant de 27 millions de francs à 24,2 millions de francs en 1977. Par contre, les crédits de paiement enregistrent une hausse considérable (+ 65 %), pour atteindre 28 millions de francs.

Si l'on analyse la destination des crédits ouverts, au titre des autorisations de programme, on s'aperçoit qu'une fois de plus l'essentiel des crédits est affecté à la réalisation d'études : 16 millions de francs sur 24 millions de francs, soit 65 %.

Par contre, les acquisitions de terrains et la réalisation de travaux ne représentent respectivement que 1,9 et 2 millions de francs.

Sans méconnaître la nécessité des études préalables, on peut regretter que les moyens d'action concrète ne soient pas plus importants.

Le tableau ci-après compare l'affectation des autorisations de programme de 1975 à 1977.

	1975 (réalisations)	1976		1977 (prévisions).
		Réalisations au 31 août 1976.	Prévisions au 1 ^{er} janvier 1976.	
(En milliers de francs.)				
Article 10. — <i>Etudes générales</i>	2 448	2 661	2 000	2 200
<i>Etudes générales</i>	2 448	2 248	2 000	2 200
<i>Opérations F. I. A. N. E. (1)</i>	»	413	»	»
Article 20. — <i>Milieu rural et urbain</i> ...	5 742	13 224	6 800	4 000
<i>Parcs régionaux</i>	353	200	1 700	400
<i>Sites et monuments naturels</i>	3 674	3 738	2 300	400
<i>Actions expérimentales et études d'impact</i>	256	1 629	800	2 000
<i>Espaces aménagés</i>	719	»	1 300	800
<i>Espaces verts</i>	740	»	700	400
<i>Opérations F. I. A. N. E. (1)</i>	»	7 647	»	»
Article 30. — <i>Protection de la nature</i> ...	6 418	8 493	8 400	8 426
<i>Réserves naturelles</i>	714	1 071	800	800
<i>Parcs nationaux</i>	1 298	1 225	1 200	1 426
<i>Equipement cynégétique</i>	1 923	1 835	2 000	2 000
<i>Equipement piscicole</i>	2 183	2 317	3 200	2 800
<i>Faune et flore</i>	300	415	700	1 300
<i>Parcs zoologiques et de vision</i>	»	130	500	100
<i>Opérations F. I. A. N. E. (1)</i>	»	1 500	»	»
Article 40. — <i>Prévention et lutte contre les pollutions et les nuisances</i>	8 795	16 140	7 800	7 800
<i>Eaux continentales</i>	4 624	1 605	3 100	1 600
<i>Eaux marines</i>				1 600
<i>Pollutions atmosphériques</i>	2 896	1 669	1 000	1 200
<i>Bruits et vibrations</i>		190	800	800
<i>Déchets solides et autres nuisances</i>	1 275	726	2 900	2 600
<i>Opérations F. I. A. N. E. (1)</i>	»	11 950	»	»
Article 50. — <i>Formation</i>	204	»	Mémoire.	Mémoire.
Article 60. — <i>Statistiques</i>	1 527	1 771	2 000	1 800
<i>Statistiques</i>	1 527	1 771	2 000	1 800
Totaux	25 134	42 289	27 000	24 226

(1) Opérations transférées depuis le F. I. A. N. E. et exécutées sur le chapitre 57-01, soit un total d'affectation de crédits F. I. A. N. E. de 21 510 000 F en 1976.

D. — *Le F. I. A. N. E., fonds d'intervention et d'action pour la protection de la nature et de l'environnement (chapitre 65-01).*

Comme on le sait, le F. I. A. N. E., créé par décret du 2 février 1971, a pour fonction de faciliter le financement complémentaire des opérations reconnues nécessaires à la mise en œuvre de la politique de protection de la nature et de l'environnement. Les interventions concernent soit des opérations de caractère expérimental, soit des opérations classiques de coût élevé. Les décisions de financement sont prises par le Comité interministériel d'action pour la nature et l'environnement (C. I. A. N. E.).

Pour 1977, les ouvertures d'autorisations de programme sont en forte régression (— 28,3 %), passant de 84 millions à 60,2 millions de francs en 1977. Par contre, les crédits de paiement progressent pour atteindre 14 millions de francs, contre 11,9 millions de francs l'an passé (+ 17,6 %).

En réalité, l'ensemble du budget du F. I. A. N. E. (en autorisations de programme) n'enregistre qu'une réduction de 13 %. En effet, il convient d'ajouter aux ressources budgétaires le montant du prélèvement sur le P. M. U. (représentant 0,43 % de ses recettes) qui est estimé à 50 millions de francs pour 1977, contre 42 millions de francs l'an passé. Ainsi, l'année prochaine, l'ensemble des moyens financiers s'élèvera à 110 millions de francs, au lieu de 126 millions de francs en 1976.

Au cours du premier semestre de l'année 1976, les interventions du F. I. A. N. E. se sont ordonnées autour de cinq points essentiels :

— la protection de la mer : le renforcement de la surveillance, de la détection et de la poursuite des navires pollueurs a fait l'objet d'opérations représentant 3,2 millions de francs ;

— la réduction de la pollution atmosphérique : 4,6 millions de francs ont été affectés au développement du réseau de mesure, dans le cadre de la mise en place d'un réseau national ;

— le traitement des eaux usées : des procédés chimico-physiques d'épuration ont été encouragés (4,6 millions de francs) ;

— la création des espaces verts en milieu urbain a été privilégiée. Des « contrats verts d'agglomérations » ont été passés et deux opérations engagées dans la région parisienne : La Villette et l'ex-poudrerie de Sevran (13,5 millions de francs) ;

— l'animation et l'accueil en zone rurale ont été encouragés (5,3 millions de francs) ; à ce titre, une expérience originale de réhabilitation de voies ferrées secondaires a été engagée.

Pour 1977, les décisions de financement étant prises en cours d'exercice, l'administration a indiqué qu'il ne lui était pas possible actuellement de préciser la nature des opérations qui seront entreprises.

E. — *Interventions dans le domaine de l'eau (chapitre 67-00).*

La dotation en autorisations de programme passe de 46,3 millions de francs en 1976 à 32,5 millions de francs l'exercice suivant, soit une diminution de 30 %.

En revanche, les crédits de paiement progressent de 22 %, représentant un crédit de 22 millions de francs en 1977.

Il n'est envisagé pour l'année prochaine aucune dotation en capital pour les agences financières de bassin.

— Les crédits inscrits à l'article 20 ont pour but de permettre diverses interventions dans le domaine de l'eau, dans le cadre notamment des « contrats de branches » passés avec certaines industries particulièrement polluantes. Il s'agit de faciliter la réalisation d'équipements antipollution ; cinq contrats de branches ont été signés :

— un en 1972 avec l'industrie de la pâte à papier ;

— un autre en 1973 avec la sucrerie de betterave ;

— et trois en mars 1975 : ceux de la distillerie, de la levurerie et de la féculerie.

Actuellement, trois contrats sont en cours de négociation, avec les industries de lavage de la laine et la mégisserie notamment.

Pour 1977, un crédit de 9 millions de francs est inscrit au projet de budget. Cette politique semble avoir donné des résultats satisfaisants si l'on constate que, depuis sa mise en œuvre dans l'industrie de la pâte à papier, la pollution mesurée a diminué de plus de 30 %.

— Les crédits de l'article 20 (8 millions de francs) permettent également de financer des atténuations de redevances dues aux Agences financières de bassins par certains industriels. Ces écrêtements sont accordés lorsque la redevance pour la détérioration de la qualité des eaux représente un pourcentage supérieur à 4,5 % de la valeur ajoutée de l'entreprise.

— Enfin, le Ministère de la Qualité de la Vie intervient également dans le financement des grands barrages.

Pour l'année 1977, il est prévu — à l'article 30 de ce chapitre — une participation de 10 millions de francs pour le barrage de Villestrest construit sur la Loire, en vue de l'écrêtement des crues de la Loire et de l'Allier, et de 4 millions de francs pour le barrage de Bancalie (Tarn) édifié sur le Lezert ; dans ce dernier cas il s'agit de financer la première tranche de travaux comprenant l'achat des terrains et le démarrage des chantiers.

F. — *Subventions d'équipement (chapitre 67-01).*

Elles sont attribuées principalement à des collectivités locales ou à d'autres administrations (90 % du total environ).

Pour 1977, les autorisations de programme s'élèvent à 60,2 millions de francs, en augmentation de 40 % par rapport à 1976. Les crédits de paiement suivent un rythme identique (+ 35 %) et atteignent 25 millions de francs.

Outre la poursuite de la politique entamée les années précédentes notamment en faveur des parcs naturels régionaux et des parcs nationaux, **on notera un effort particulier dans le domaine de la lutte contre les déchets, avec la mise en place de l'Agence nationale pour la récupération et l'élimination des déchets**, et le lancement d'une action nouvelle avec le financement d'études régionales et locales concernant le patrimoine naturel.

Les programmes d'actions du Ministère se répartissent comme suit, pour 1977 :

Autorisations de programme.

(En milliers de francs.)

Article 10. — <i>Milieu rural et urbain</i>	19 600
Parcs naturels régionaux.....	13 000
Sites et monuments naturels.....	1 000
Actions expérimentales.....	1 000
Espaces aménagés.....	3 600
Espaces verts.....	1 000
Article 20. — <i>Protection de la nature</i>	21 900
Ressources naturelles.....	600
Parcs nationaux.....	18 000
Chasse	300
Pêche	1 800
Faune et flore sauvage.....	800
Parcs zoologiques de vision.....	400
Article 30. — <i>Prévention et lutte contre les pollutions et les nuisances</i> . ..	17 700
Air	2 200
Bruits et vibrations.....	500
Déchets solides et autres nuisances.....	15 000
Article 40. — <i>Formation</i>	Mémoire.
Article 50. — <i>Patrimoine naturel : études régionales et locales</i>	1 000
	<hr/>
Total	60 200

Section III.

**RÉCAPITULATION DE L'EFFORT FINANCIER GLOBAL
PRÉVU AU TITRE DE L'ENVIRONNEMENT POUR L'ANNÉE 1977**

Après l'analyse qui vient d'être présentée, il est utile de prendre une vue plus synthétique du budget de l'Environnement et de le situer dans l'ensemble de l'effort financier public dans ce domaine.

1. — *Le budget de l'Environnement pour 1977 peut être regroupé en trois masses principales.*

	Millions de francs.
Crédit de fonctionnement	53,2
Crédits d'intervention :	
— pour les dépenses ordinaires	50,9
— pour les dépenses d'équipement (1)	142,9
F.I.A.N.E. :	
— dotation budgétaire (1)	60,2
— prélèvement P.M.U.	50 »
	110,2
Total	357,2

Par rapport à l'année précédente, la progression ressort à 33 %.

2. — *Les actions en faveur de l'environnement financées par des établissements publics.*

Les Agences financières de bassin, l'Office national de la chasse et le Conseil supérieur de la pêche disposent de ressources propres et financent des actions importantes dans le domaine de l'eau, de la chasse et de la pêche. Les budgets pour 1977 ne sont pas encore connus. Par contre, pour 1976, on peut préciser les moyens dont ont disposé ces établissements publics.

	Millions de francs.
Les Agences de bassin	676,3
Office national de la chasse	128,5
Conseil supérieur de la pêche	71,5
Total	876,3

(1) En autorisations de programme.

Ce chiffre peut être rapproché des crédits propres du Ministère chargé de l'Environnement, tels qu'ils ressortent de la ventilation ci-dessus (357 millions de francs).

On remarque que le budget de ces établissements est plus de deux fois supérieur à celui du Ministère proprement dit.

3. — *Les moyens budgétaires consacrés à l'Environnement par les autres Ministères.*

Cette récapitulation de l'effort financier total de l'Etat est présentée dans un document annexe à la loi de finances.

Elle fait apparaître que le **total des crédits destinés à la protection de la nature et de l'environnement par les Ministères autres que celui de la Qualité de la Vie s'élèvera pour 1977 à 1 336,5 millions de francs contre 1 486,5 en 1976 (soit une diminution de 10 %).**

Le volume des crédits est ainsi comparable à celui atteint en 1975.

La participation des ministères est la suivante :

MINISTERES	1976	1977	POURCENTAGE de variation.
Agriculture	372	287	— 23
Equipement	368	327	— 12
Aménagement (D. A. T. A. R.)	79	76	— 4
Intérieur	283	190	— 33
Jeunesse et Sport	258	248	+ 60
Divers	222	205	— 7

Les crédits sont évalués en autorisations de programme.

On peut regretter que le Gouvernement n'ait pas fait connaître, comme les années précédentes, la répartition des crédits d'investissement par agents économiques. Elle permettrait de mettre en évidence la diminution de la part de l'Etat et la croissance de celle des établissements publics ou privés, et principalement des collectivités locales. Comme on l'a déjà noté, il semblerait que cette tendance doive s'affirmer tout au long du VII^e Plan.

CHAPITRE II

Observations sur les moyens du Ministère chargé de l'Environnement.

L'examen du projet de budget pour 1977 de ce Ministère appelle un certain nombre d'observations et suscite quelques interrogations.

Section I.

L'INSCRIPTION DES CRÉDITS CORRESPONDANT A LA CRÉATION DU POSTE DE SECRÉTAIRE D'ÉTAT CHARGÉ DE L'ENVIRONNEMENT

Le poste de Secrétaire d'Etat a été créé par décret du 12 janvier 1976 ; mais dans le cadre du remaniement ministériel décidé à la fin du mois d'août de cette année, il a été supprimé.

De ce fait, la mesure nouvelle 01-11-01 inscrite dans ce projet de budget n'apparaît plus justifiée. Elle vise à inscrire les crédits correspondant à treize emplois au cabinet du Secrétaire d'Etat.

Dans ces conditions, votre rapporteur estime qu'il convient de maintenir le crédit de 894 007 F dans l'enveloppe globale du Ministère, mais en lui donnant une destination différente. **C'est pourquoi, il vous propose — par amendement — d'annuler ce crédit, en demandant au Gouvernement d'en proposer le transfert au chapitre 44-03, afin d'accroître les moyens de participation de l'Etat aux dépenses de fonctionnement des parcs régionaux ; de ce fait, les crédits disponibles pour cette action sur ce chapitre passeraient de 2,7 millions de francs à près de 3,6 millions de francs, soit une augmentation de 33 %.**

Section II.

LES « CRÉATIONS D'EMPLOIS » PRÉVUES POUR 1977 S'ANALYSENT
COMME DE SIMPLES RÉGULARISATIONS DE POSITION ADMINISTRATIVE

Ainsi que cela a été indiqué plus haut, sur les cent quatre emplois nouveaux présentés dans le projet de budget pour 1977, **il n'y a en réalité que quatorze véritables créations de postes.**

Les quatre-vingt-dix autres ne correspondent qu'à de simples régularisations comptables. Préalablement, ces personnels étaient rémunérés sur des crédits d'études, ou des dépenses d'intervention de l'Etat. Le Gouvernement a décidé une remise en ordre des crédits de personnel, en interdisant toute imputation de dépenses de personnels sur d'autres chapitres que ceux de la première partie du Titre III.

Tout en déplorant qu'elles aient dû s'avérer nécessaires, on ne peut que se réjouir des régularisations qui interviennent. Elles sont conformes au vœu exprimé l'an passé par votre Commission des Finances, dans le cadre de son examen des suites données aux observations de la Cour des Comptes, et dans la perspective d'une plus correcte utilisation des fonds publics. **Elles permettent également un contrôle plus réel du Parlement, qui est ainsi en mesure de connaître la destination exacte des crédits qu'il examine et qu'il adopte.**

Section III.

LA CONSOMMATION DES CRÉDITS D'INTERVENTION
DU MINISTÈRE CHARGÉ DE L'ENVIRONNEMENT

Cette question des interventions du Ministère de la Qualité de la Vie avait fait, l'an passé, l'objet d'une étude approfondie de la part du rapporteur de la Commission des Finances. Elle est essentielle ; **il n'est pas suffisant en effet de présenter chaque année les crédits de subvention de ce ministère si, au cours de l'exécution du budget, des reports de crédits considérables réduisent à néant l'action de contrôle du Parlement sur l'emploi des fonds publics.**

Malgré certaines améliorations enregistrées depuis le début de l'année 1976, l'examen de l'état d'engagement des dépenses en capital appelle une série de commentaires.

1. — *Le rythme d'affectation des autorisations de programme est trop lent.*

Dans son dernier rapport public, la Cour des Comptes a également relevé cette faible consommation des crédits budgétaires.

Si l'on rapproche le volume de l'ensemble des autorisations de programme accordées des autorisations de programme réellement utilisées (soit par affectation, soit par délégation), on s'aperçoit que le taux d'utilisation a été :

— en 1974 : de 67,3 % au titre des investissements réalisés par l'Etat (Titre V), de 50,58 % pour les subventions accordées par l'Etat (Titre VI) ;

— en 1975 : de 79,3 % pour le Titre V, de 52,3 % pour le Titre VI.

Une mention particulière doit être faite pour le F. I. A. N. E. (chapitre 65-01). Les conditions particulières d'intervention de ce Fonds ont entraîné une utilisation particulièrement faible des dotations importantes qui lui ont été consacrées : 40,3 % en 1974 et 47,8 % en 1975.

Une certaine amélioration semble pouvoir être enregistrée si l'on compare la situation des deux années 1975 et 1974. Les résultats partiels de 1976 donnent une indication de la tendance actuelle.

Le tableau suivant retrace le rythme d'affectation des autorisations de programme, par comparaison avec 1975.

Tableau retraçant le rythme d'affectation des autorisations de programme.

	EN 1975			DU 1 ^{er} JANVIER AU 31 AOUT 1976		
	Dotations.	Affectations.	Pourcentage.	Dotations.	Affectations.	Pourcentage.
Chapitre 56-00....	33 153 263	31 461 567	94	25 189 696	12 174 817	48
Chapitre 57-01....	37 049 299	25 134 470	68	67 119 829	42 288 822	63
Chapitre 65-01....	210 103 982	115 721 956	55	224 085 082	170 717 119	76
Chapitre 67-00....	69 125 308	28 674 453	41	88 050 855	59 369 941	67
Chapitre 67-01....	76 487 343	56 996 814	74	90 158 529	62 693 570	69
Total	425 919 195	257 989 260	61	494 603 991	347 244 269	70

L'accélération, depuis quelques mois, semble avoir été particulièrement sensible, car au 1^{er} juillet le pourcentage d'utilisation n'était que de 48 %, contre 70 % au 1^{er} septembre 1976.

Le redressement est net pour les crédits du F. I. A. N. E. (chapitre 65-01) pour lesquels le taux d'utilisation sur les huit premiers mois de 1976 ressort à 76 %. Il faut sans doute y voir l'effet des mesures d'apurement arrêtées à la fin de 1975 :

— tout d'abord une quinzaine d'opérations, représentant 8,5 millions de francs, ont été annulées par le C. I. A. N. E. au mois de janvier 1976 ;

— par ailleurs, les délégations d'autorisations de programme effectuées avant le 1^{er} juillet 1975 et n'ayant pas reçu d'affectation en cours d'année n'ont été redéléguées au début de 1976 que dans la mesure où le préfet s'engageait à les affecter immédiatement ;

— enfin, sur le plan interne, des mesures ont été prises pour accélérer la mise en place des crédits après décisions du C. I. A. N. E.

2. — *L'ouverture des crédits de paiement, correspondant aux autorisations de programme, s'effectue trop lentement.*

On prévoit, en général, la couverture des autorisations de programme par les crédits de paiement sur trois années.

Ce délai n'est pas tenu, pour les interventions du Ministère chargé de l'Environnement ; l'échéancier budgétaire n'est pas respecté et les ouvertures de crédits de paiement repoussées d'une année sur la suivante.

Le tableau ci-dessous retrace cette situation.

Rythme d'ouverture des crédits de paiement.

CHAPITRES	CREDITS DE PAIEMENT (en millions de francs).		
	Echéances prévues en 1977 au titre des services votés.	Ouverture effective en 1977 au titre des services votés.	Echéances prévues en 1978 au titre des services votés.
57-01. — Etudes, acquisition et travaux d'équipement concernant la P. N. E. ...	22,5	21,2	21,3
65-01. — F. I. A. N. E.	134,5	10,4	202,2
67-00. — Interventions dans le domaine de l'eau	45,5	13	71,7
67-01. — Subventions d'équipement pour la P. N. E.	50	15	71
Total	252,5	59,6	366,2

Ainsi les autorisations de programme ouvertes représentent (dotation 1977 comprise) 1 170 millions de francs ; mais les crédits de paiement correspondants n'atteignent que 625 millions de francs, soit un peu plus de la moitié.

L'échéancier qui est présenté dans les documents budgétaires perd ainsi la plus large partie de son intérêt. Compte tenu des engagements précédents, la dotation de crédits de paiement de 1978 était estimée dans le budget de 1976 à 18,4 millions de francs ; dans le projet de budget de 1977, cette même dotation ressort à 510 millions, puisque les inscriptions précédentes n'ont pas été faites conformément à l'échéancier normal.

3. — *Les crédits de paiement ouverts ne sont pas intégralement consommés et représentent des reports de crédits excessifs.*

Ils peuvent être retracés de la manière suivante, pour les quatre dernières années :

Evolution des reports de crédits de paiement.

CHAPITRES BUDGETAIRES	1972-1973	1973-1974	1974-1975	1975-1976
	(En milliers de francs.)			
57-01. — Etudes, acquisitions et travaux d'équipement pour la P. N. E.	10 026	8 944	8 449	3 993
65-01. — F. I. A. N. E.	20 883	81 656	124 144	108 118
67-00. — Interventions dans le domaine de l'eau.....	21 302	35 802	39 796	38 968
67-01. — Subventions d'équipement à des organismes ou personnes publics ou privés pour la P. N. E...	19 828	23 567	32 137	23 532
Totaux	72 039	149 969	204 526	177 651

L'ampleur des sommes reportées peut surprendre. Elles peuvent être utilement comparées aux dotations initiales des chapitres intéressés. On remarque ainsi que les sommes reportées en 1974 sur l'exercice 1975 ont représenté 1,8 fois la dotation de 1974 de ces chapitres, et celles reportées en 1975 sur 1976, 1,6 fois la dotation de l'année. C'est une situation foncièrement anormale.

Elle conduit — selon le rapport du contrôleur financier sur la gestion de 1975 — à une utilisation de seulement 40,3 % des crédits de paiement de 1975 au titre des subventions d'investissement (19,2 % seulement en 1974).

Il faut à cet égard reconnaître que cette moyenne sur les crédits du titre VI résulte principalement des opérations du F. I. A. N. E. Il est à l'origine de 60 % des reports en 1975 et en 1974. Le taux d'utilisation des crédits de paiement qui lui ont été ouverts est particulièrement bas : 15,4 % en 1974 et 30,8 % en 1975. On peut penser que les décisions prises récemment vont permettre d'accélérer la réalisation au plan local des opérations bénéficiant d'une participation du F. I. A. N. E.

*
* *

La situation qui vient d'être décrite est préoccupante. L'ampleur des besoins en matière de sauvegarde de notre environnement apparaît de plus en plus considérable, au fur et à mesure de la sensibilisation croissante du public.

Face à cet appel, les moyens financiers consacrés par l'Etat — souvent considérés trop faibles — ne sont pas utilisés complètement.

Section IV.

QUEL MINISTÈRE DE L'ENVIRONNEMENT ?

Au terme de son étude des moyens d'action du Ministère chargé de l'Environnement, votre rapporteur est naturellement conduit à s'interroger sur l'adéquation des structures administratives et des procédés de financement aux objectifs poursuivis.

L'analyse des raisons de la non-consommation des subventions d'équipement montre que celle-ci résulte du fait que le Ministère n'a pas, le plus souvent, la maîtrise des opérations.

Cela est parfaitement conforme à sa vocation de « cellule d'impulsion ».

Lors de sa création en 1971, deux possibilités étaient offertes au Gouvernement : soit créer une administration dotée de moyens importants, soit mettre en place une structure d'animation attribuant des crédits additionnels. Cette seconde formule a été choisie. De ce fait, le Département de l'Environnement est conçu comme une administration de coordination, d'animation et d'études pour accomplir les missions qui lui sont dévolues.

Ses différentes actions nécessitent le relais ou le concours des autres départements ministériels ou des collectivités locales. Le choix d'une administration de mission, aux structures légères et aux modalités d'intervention souples, se justifiait donc parfaitement.

L'expérience des dernières années — et celle du F. I. A. N. E. en particulier — montre que cette formule rencontre, dans la pratique, bien des difficultés : les relais financiers nécessaires ne sont pas toujours trouvés et les crédits budgétaires ouverts par l'Etat restent inutilisés.

« L'administration de mission » a ainsi révélé ses insuffisances et, telle qu'elle se présente aujourd'hui, la structure du Ministère chargé de l'Environnement ne paraît pas parfaitement adaptée aux missions qui lui incombent — et qui devraient se développer compte tenu des nombreux textes récents.

La question peut alors se poser de la transformation de cette structure légère en une administration de type traditionnel, dotée de moyens financiers et en personnel plus puissants et autonomes, avec un développement de services extérieurs propres. La constitution d'une telle entité administrative supposerait que le nouveau Ministère ait l'entière maîtrise d'actions qui dépendent actuellement d'autres départements ministériels (Agriculture, Equipement, etc.).

Il va de soi que cette opération de restructuration administrative ne peut manquer de rencontrer de vives résistances.

C'est pourquoi une formule intermédiaire est imaginable.

Les opérations effectuées par les différents ministères sont individualisées dans des tableaux publiés dans les annexes de la loi de finances.

Elles pourraient être rassemblées dans une enveloppe globale de crédits dont le montant serait examiné chaque année par un conseil interministériel, à l'instar de ce qui est fait pour la recherche scientifique.

Le Ministre de la Qualité de la Vie aurait la charge de préparer et de défendre l'ensemble des mesures dans les instances gouvernementales chargées de la mise au point de la loi de finances.

Il aurait aussi la responsabilité et les moyens du contrôle de l'emploi de ces crédits destinés à l'Environnement.

Actuellement, le Gouvernement semble s'orienter vers un renforcement des pouvoirs de coordination du Ministre de la Qualité de la Vie.

En effet, le Conseil des Ministres vient d'adopter un décret qui complète ses attributions (du Ministre de la Qualité de la Vie) et renforce son action de coordination sur les autres ministères dans trois secteurs.

Ce projet lui confère des attributions jusqu'ici dévolues aux Ministères de l'Agriculture, de l'Industrie, de l'Equipement, en matière de police des eaux souterraines, des cours d'eau, des prises d'eau et des déversements dans les cours d'eau, ainsi qu'en matière de prévention et de lutte contre la pollution des eaux marines.

Pour l'exercice de ces nouvelles attributions, les services centraux compétents ainsi que les services départementaux et régionaux de ces ministères sont mis à la disposition du Ministre de la Qualité de la Vie.

Le décret charge également ce Ministre d'assurer et de coordonner les actions en matière de lutte contre le bruit.

Cette réflexion sur des structures mieux adaptées pour ce ministère conduit également votre rapporteur à penser qu'il est indispensable que des moyens d'action directe soient largement transférés aux collectivités locales dans le cadre même de la politique annoncée par le Gouvernement d'accroissement de leurs responsabilités.

En tout état de cause, il est devenu aujourd'hui nécessaire de disposer d'un instrument administratif et financier plus efficace. La sauvegarde de la qualité de notre cadre de vie devient chaque jour plus urgente ; de nombreuses déclarations en ont souligné la nécessité ; des textes récents ont créé le cadre juridique de cette action. **Il est maintenant indispensable d'imaginer les structures administratives permettant l'application de ces lois dont la portée peut être décisive pour la protection de notre patrimoine naturel et de notre environnement quotidien.**

DEUXIEME PARTIE

QUELQUES ASPECTS DE LA POLITIQUE DE PROTECTION DE L'ENVIRONNEMENT

Comme chacun a pu l'observer, au fur et à mesure de la sensibilisation de l'opinion publique aux problèmes posés par la protection de l'environnement, les actions du ministère se sont multipliées. Elles prennent des formes de plus en plus diversifiées mais tendent à une même fin : la qualité du cadre de vie.

Il est possible de regrouper les interventions de l'Etat sous deux rubriques : la réponse à des agressions contre le milieu ou le lancement d'opérations d'aménagement du cadre de vie. Votre rapporteur examinera successivement les actions de défense et les actions de développement.

CHAPITRE PREMIER

Les actions de défense.

Elles résultent de la constatation que la société moderne a engendré, ou accéléré le développement de nuisances dangereuses, ou difficilement tolérées désormais par le corps social. Ces actions regroupent les différents aspects de la politique de l'eau, la lutte contre la pollution de l'air ou par le bruit et enfin l'élimination des déchets solides.

Section I.

LA POLITIQUE DE L'EAU

Elle représente l'intervention la plus ancienne puisque la loi-cadre sur l'eau date du 16 décembre 1964.

La poussée démographique, le phénomène d'urbanisation et la modernisation de l'agriculture ont accru considérablement les besoins en eau, et contribué dans le même temps à augmenter la pollution des ressources disponibles.

La sécheresse que nous venons de connaître au cours de l'été a posé, avec une acuité nouvelle, ces problèmes prouvant, si besoin était, que la fourniture d'une eau abondante et de qualité et que la lutte contre la pollution étaient d'une importance fondamentale.

Le second inventaire de la qualité des eaux en France (le premier daté de 1971) a été ouvert le 1^{er} janvier 1976. Sur proposition des comités de bassin, 1 227 points caractéristiques ont été retenus, sur lesquels seront réalisées, à chacun des prélèvements d'eau pour analyse, une mesure de débit et une analyse chimique. La connaissance des résultats globaux n'est pas envisagée avant le début du deuxième semestre de 1977. Dans l'attente des résultats de cet inventaire des premiers éléments du Plan de développement et de reconquête de la qualité des ressources en eau arrêté par le Conseil des Ministres du 12 mai 1976, il est cependant nécessaire de faire le point de cette politique. A cet égard, on peut estimer que l'action des agences financières de bassin a donné des résultats satisfaisants qui doivent toutefois être amplifiés. Par ailleurs, la reconquête des cours d'eau et des lacs, dans le cadre des « opérations rivières propres » mérite d'être encouragée.

1° *L'intervention des Agences financières de bassin.*

a) Les résultats actuels.

Créées par la loi de 1964, les Agences financières de bassin sont chargées de faciliter l'exécution des programmes d'intérêt commun, en apportant une aide financière sous la forme de subventions et de prêts à la réalisation et parfois à l'exploitation des ouvrages. Pour équilibrer leurs budgets, elles perçoivent des redevances sur les usagers de l'eau.

Dans le domaine quantitatif, elles interviennent dans le financement des grands barrages, des grands transferts d'eau, des réalimentations de nappe ou des mesures d'économie d'eau (en particulier transferts des usages industriels d'eau souterraine en eau de surface). Pour financer ces interventions, elles perçoivent des redevances sur les volumes d'eau prélevés dans les eaux souterraines et superficielles et sur les quantités « consommées » (volumes d'eau prélevés et non restitués au milieu naturel). Les taux de ces redevances sont modulés dans l'espace pour tenir compte de la responsabilité plus ou moins grande des usagers, selon leur localisation,

dans les programmes réalisés. Les taux sont donc plus élevés dans les zones critiques et les redevances jouent ainsi un rôle d'incitation à l'économie d'eau dans ces zones.

Dans le domaine qualitatif, les Agences accordent des aides financières aux opérations de lutte contre la pollution, qu'elles soient réalisées par des collectivités locales, ou des industriels, qu'il s'agisse d'ouvrages d'épuration ou de modifications internes aux usines destinées à limiter les pollutions. Pour financer ces interventions, elles prélèvent des redevances fondées sur les quantités de pollution déversée. Les taux de ces redevances sont modulés en fonction des objectifs de qualité et de priorité définis par le comité de bassin.

L'action des agences a été limitée aux pollutions par les matières en suspension et les matières oxydables, et pour certaines d'entre elles, à certaines pollutions minérales. Depuis le 1^{er} juillet, elles ont étendu leurs interventions et leurs redevances aux rejets de substances inhibitrices de la vie.

Toutefois, on peut se demander si le montant de la redevance de pollution ne devrait pas être augmenté afin d'inciter davantage les industriels à investir dans des équipements antipollution. Il ne faudrait pas qu'il soit plus avantageux de polluer, et de payer la redevance, que de lutter contre la pollution elle-même.

De 1969 à 1976, les agences financières de bassin ont collecté près de 2,5 milliards de francs, qu'elles ont affectés aux opérations suivantes :

- réalisation d'études : 130 millions de francs ;
- aides aux industriels : 600 millions de francs ;
- subventions aux collectivités locales pour la construction de stations d'épuration : 1 500 millions de francs ;
- aides au fonctionnement des stations d'épuration : 100 millions de francs.

De ce fait, la capacité de traitement des pollutions produites par les établissements industriels a été multipliée par 2,6 entre 1970 et 1977.

De son côté, la capacité de traitement des pollutions, pour les collectivités locales, a été multipliée par 2 entre 1970 et 1975. Au 1^{er} janvier 1969, il n'existait que 1 500 stations d'épuration en France ; depuis cette date, les Agences de bassin ont contribué à la création de 2 240 stations d'épuration.

b) L'effort actuel doit être amplifié et prolongé.

— **Le développement de l'action en faveur de l'épuration des eaux :**

Le VII^e Plan a fixé à 21,7 milliards de francs l'ensemble des crédits qui seront consacrés au maintien de la qualité de l'eau. Les Agences de bassin devront y prendre une part importante. Le troisième programme pluriannuel qu'elles ont établi pour les années 1977-1981 comporte un crédit de 8,2 milliards de francs au titre des travaux engagés pour l'amélioration de la qualité de l'eau.

Pour leur part, les collectivités locales doivent bénéficier, pour la réalisation de stations d'épuration des eaux usées, pendant le VII^e Plan, de dotations s'élevant à 728,3 millions de francs. On le sait, ces établissements représentent une lourde charge pour les collectivités.

Il faut en outre reconnaître que le rendement proprement dit des stations d'épuration est très variable et, hélas, très souvent insuffisant. Les causes en sont très diverses : soit à caractère technique (variations de charges importantes dans les communes à forte population saisonnière, rejets d'établissements pouvant perturber le fonctionnement des stations), soit par manque de personnels compétents.

Il est difficile de donner un rendement global des ouvrages mais des indications sur les fourchettes des rendements observés.

— Le raccordement aux égouts peut atteindre 80 % à 90 % de la population mais descendre à moins de 40 % dans le cas du bassin Artois-Picardie.

— Le rendement des stations d'épuration oscille en général de 60 à 80 % ; quelques stations peuvent atteindre 85 à 95 %, par contre certaines ne dépassent guère un rendement de 50 %.

C'est pourquoi les Agences financières ont apporté une aide au bon fonctionnement des stations, notamment en favorisant la création des services départementaux d'assistance technique. Ce rendement doit encore être amélioré.

De plus, on peut espérer que le raccordement des usagers aux réseaux d'assainissement sera développé pour permettre aux effluents d'arriver jusqu'aux dispositifs créés pour les traiter. Mais une fois encore, il en résulte de lourdes contributions pour les communes.

— **L'action en faveur de la recherche de la ressource doit être renforcée :**

Les difficultés de l'approvisionnement de l'été 1976 — et leurs conséquences sur le degré de pollution — ont souligné les insuffisances de l'action engagée jusqu'à ce jour.

Il est certain que depuis leur création, les interventions des Agences de bassin ont visé plus à améliorer la qualité des eaux qu'à effectuer les recherches et les travaux nécessaires pour accroître sa quantité. Leur programme pluriannuel pour la période 1977-1981 prolonge cette tendance : sur un volume de crédits de 11,8 milliards de francs, 2,9 milliards seulement seront consacrés à la construction de barrages ou à la recherche de nappes. Il est aujourd'hui indispensable de multiplier les barrages-réservoirs. Outre les grands barrages, il apparaît à l'évidence que les programmes d'aménagement des ressources en eau doivent comporter des investissements d'accompagnement tels que des petites retenues localisées. En fait, le **phénomène de la sécheresse a montré qu'une politique de gestion de la ressource en eau devait être de plus en plus intégrée** et comporter un ensemble de mesures complémentaires suivantes :

— réservations foncières notamment de zones de captage d'eau ;

— protection des eaux souterraines et amélioration de leur gestion (par exemple par des surexploitations saisonnières et des réalimentations saisonnières artificielles) ;

— lutte contre le gaspillage.

2° *La reconquête des cours d'eau
et des lacs : les opérations « rivières propres ».*

Les opérations « rivières propres » sont destinées à éliminer en quelques années les pollutions les plus importantes affectant un bassin déterminé grâce à une concentration des crédits ordinaires de l'Etat, auxquels s'ajoute l'aide du F. I. A. N. E. lorsque l'opération présente un caractère démonstratif particulier, par exemple lorsqu'il s'agit de la première opération de ce type lancée dans la région considérée.

De 1970 à 1976, 24 opérations ont été lancées ; elles concernent les rivières suivantes :

- la Lys ;
- la Vire ;
- la vallée de l'Ondaine ;
- la Bruche vosgienne ;
- le Lot ;
- l'Huveaume ;
- la vallée du Rupt-de-Nad et le plan d'eau d'Arnaville ;
- la vallée de la Drouette ;
- le haut bassin de la Nivelles ;
- l'Allier (en amont de Vichy) ;
- la Dore ;
- La Sèvre nantaise ;
- la Somme ;
- la Liepvrette ;
- la Vezère ;
- la Vesle ;
- la Thère et l'Ysieux (dans la vallée de l'Oise) ;
- l'Automne (vallée de l'Oise) ;
- l'Oise ;
- le Doubs ;
- l'Eyrieux ;
- la Brenne ;
- le Clain et la Sèvre niortaise ;
- l'Ariège.

Section II

LA LUTTE CONTRE LA POLLUTION DE L'AIR ET CONTRE LA POLLUTION PAR LE BRUIT

Cette double action a pour objectif de maintenir ou de restaurer des conditions de vie acceptables par tous les citoyens.

A. — *La pollution atmosphérique.*

La lutte contre la pollution atmosphérique s'exerce essentiellement au niveau de la prévention et de la réduction des émissions de polluants. Cette politique s'appuie sur des actions de recherche et de surveillance de l'état du milieu.

1° Recherche.

De 1972 à 1975, le Ministère de la Qualité de la Vie est intervenu pour encourager des recherches dans des domaines variés (détection des substances polluantes ou effets des polluants sur l'homme, les animaux, les végétaux et les matériaux par exemple).

Par ailleurs, l'enquête épidémiologique nationale sur la pathologie respiratoire dans ses relations avec l'environnement et la pollution atmosphérique s'est poursuivie pendant toute l'année 1975. Ses résultats sont en cours d'exploitation.

2° Surveillance de l'état du milieu.

La surveillance de la qualité de l'air est essentielle pour disposer des données objectives nécessaires à l'orientation de l'action menée en matière de prévention et de réduction des rejets et à l'appréciation de ses effets.

L'état de la qualité de l'air dans les grandes villes de France fait l'objet d'une surveillance particulièrement attentive du fait de la multiplicité des sources de pollution en cause et de l'importance de la population concernée. Ainsi le Comité interministériel d'action pour la nature et l'environnement a décidé en juillet 1973 d'installer des réseaux de mesure notamment dans toutes les agglomérations de population supérieure à 100 000 habitants. Ce programme initial a récemment été renforcé par décision du C. I. A. N. E. en date de mai 1976 qui prévoit en particulier de compléter ce dispositif par un réseau de référence constitué de stations de mesure analysant simultanément les principaux polluants caractérisant l'état de la qualité de l'air. Une banque des données de pollution atmosphérique constituée d'unités régionales et d'une unité nationale, dont les premiers éléments sont actuellement en cours de mise en place, permettra de stocker et d'analyser plus finement les résultats ainsi acquis.

Les résultats des mesures du dioxyde de soufre, mesuré sous forme d'acidité forte, et des poussières en suspension, mesurées sous forme de fumées noires, polluants représentatifs de l'état de la qualité de l'air, sont réunis dans les tableaux suivants. Pour certaines grandes villes les moyennes ont été calculées sur des

périodes de douze mois d'avril à mars (année tropique) de manière à faire apparaître les tendances du premier trimestre 1976. On constate qu'après un fléchissement notable sur la plupart des sites en 1974-1975 les niveaux de pollution marquent une tendance en plusieurs sites à une certaine augmentation, particulièrement en ce qui concerne les fumées noires.

Il apparaît donc particulièrement nécessaire de renforcer la politique actuelle de réduction des pollutions atmosphériques en développant notamment les zones de protection spéciale et en améliorant la qualité des combustibles.

Les sommes engagées au titre des dispositifs de surveillance de la qualité de l'air se sont élevées à 11,35 millions de francs en 1975 et à 5,35 millions de francs pour le premier semestre de cette année.

Evolution des moyennes annuelles (fumées noires).

(En microgrammes de polluant par mètre cube d'air.)

	1971	1972	1973	1974	1975	1976
Ville de Paris (2).....	65	73	69	59	50	56
Agglomération parisienne (1) (2)..	71	77	75	68	59	67
Ville de Lyon (2).....	69	58	55	52	51	60
Agglomération lyonnaise (2).....	55	45	46	43	41	48
Marseille (1).....	111	104	118	100	79	»
Agglomération lilloise (1).....	61	58	57	45	46	»
Ville de Strasbourg (2).....	»	67	44	54	48	50
Agglomération de Bordeaux (1)..	69	56	51	54	51	»
Agglomération nantaise (1).....	32	32	35	30	36	»
Agglomération caennaise (1).....	27	28	27	19	22	»
Ville de Mulhouse (2).....	»	»	49	37	34	42
Ville de Brest (1).....	»	»	»	54	16	»
Clermont-Ferrand (1).....	51	44	48	27	30	»
Zone de Grenoble (1).....	»	52	47	39	45	»
Ville de Reims (1).....	»	»	22	25	31	»
Zone de Creil (1).....	»	»	»	20	27	»
Zone de Mantes (1).....	33	35	34	»	35	»
Le Creusot - Montceau-les-Mines (2)	»	»	»	»	35	»

(1) Moyenne annuelle de janvier à décembre.

(2) Moyenne annuelle tropique (d'avril de l'année précédente à mars de l'année considérée).

(3) Cette moyenne est calculée à partir des 10 plus anciens postes de l'agglomération.

Evolution des moyennes annuelles (acidité forte).
(En microgrammes de polluant par mètre cube d'air.)

	1971	1972	1973	1974	1975	1976
Ville de Paris (2).....	136	144	157	130	109	117
Agglomération parisienne (2) (3)..	117	122	136	111	100	113
Ville de Lyon (2).....	89	102	111	96	73	82
Agglomération lyonnaise (2).....	78	88	98	81	64	75
Marseille (1).....	130	117	119	86	91	»
Agglomération lilloise (1).....	110	109	108	77	72	»
Agglomération rouennaise (2)....	92	106	129	»	71	68
Ville de Strasbourg (2).....	»	77	65	94	76	69
Agglomération de Bordeaux (1)..	46	53	60	49	52	»
Agglomération nantaise (1).....	33	36	45	35	34	»
Agglomération caennaise (1).....	52	50	55	49	74	»
Zone du Havre (1).....	»	»	»	»	66	»
Ville du Havre (1).....	»	»	»	»	80	»
Ville de Mulhouse (2).....	»	»	63	60	50	56
Ville de Brest (1).....	»	»	»	27	19	»
Clermont-Ferrand (1).....	75	75	92	53	53	»
Montpellier (1).....	21	28	16	26	28	»
Zone de Grenoble (1).....	»	71	71	66	71	»
Ville de Reims (1).....	»	»	60	44	51	»
Zone de Creil (1).....	»	»	80	65	53	»
Zone de Mantes (1).....	45	44	50	»	47	»
Zone de Martigues (1).....	»	89	81	75	72	»
Zone de Fos (1).....	»	68	70	52	57	»
Zone de Berre (1).....	»	57	53	42	35	»
Le Creusot - Montceau-les- Mines (2).....	»	»	»	»	52	»

(1) Moyenne annuelle de janvier à décembre.

(2) Moyenne annuelle tropique (d'avril de l'année précédente à mars l'année considérée.

(3) Cette moyenne est calculée à partir des dix plus anciens postes de l'agglomération..

3° Action sur les sources de pollution.

Les principales sources de pollution atmosphérique sont :

- les processus industriels ;
- les installations de combustion ;
- les véhicules.

a) En ce qui concerne les *processus industriels* l'action du Ministère de la Qualité de la Vie, dans le cadre de la législation sur les établissements classés, est menée au niveau local par le Service des Mines sous l'autorité des préfets. Diverses instructions

techniques ont été rédigées pour servir de base aux arrêtés préfectoraux définissant les prescriptions techniques imposables à diverses catégories d'établissement.

De plus des mesures, à l'émission, de la teneur en divers polluants sont effectuées dans le cadre de campagnes lancées à l'initiative du Ministère de la Qualité de la Vie.

Cependant, certaines insuffisances étant apparues dans la législation, le Parlement a adopté lors de la dernière session un projet de loi modernisant la loi de 1917 sur les établissements classés, en étendant en particulier son champ d'application.

b) La pollution due aux *installations de combustion* est combattue principalement en améliorant la qualité des combustibles. C'est pourquoi il a été décidé de réduire progressivement la teneur en soufre des fuels. Des arrêtés ont été pris à cet effet le 17 mars 1976, ramenant la teneur en soufre des fuels domestiques à 0,5 %. Cette action est renforcée localement dans les zones de protection spéciales ou temporairement dans les zones d'alerte.

Il existe actuellement quatre *zone de protection spéciales* : deux à Paris, une à Lille et l'autre à Lyon. Cinq autres sont en préparation dans la région parisienne, marseillaise, à Strasbourg, Rouen, Le Havre.

Dans ces zones, la teneur en soufre des combustibles est limitée et les émissions font l'objet d'une surveillance particulière.

Une *zone d'alerte* a été instituée dans la région de Rouen par arrêtés préfectoraux du 20 décembre 1974. Deux autres sont en ~~préparation dans la zone du Havre et de Fos-l'Etang-de-Berre~~, d'autres sont à l'étude dans les régions les plus industrialisées.

Un réseau d'alerte est conçu de manière à pouvoir prévenir l'apparition d'épisodes de forte pollution dans les zones où ce type de situation est observé. Un réseau d'alerte comprend des analyseurs automatiques de pollution reliés à un poste central où les données acquises en continu sont traitées par un ordinateur suivant un programme qui tient compte des données météorologiques. En cas d'alerte, les principales installations polluantes sont tenues de réduire leurs émissions dans des conditions définies par des arrêtés préfectoraux.

Depuis la mise en service du réseau de Rouen, dix alertes ont été déclenchées permettant de réduire les « points de pollution ».

Une extension de ce dispositif dans des régions fortement industrialisées paraît souhaitable.

c) La lutte contre la *pollution provenant des véhicules* s'exerce au niveau d'une part de la fabrication et d'autre part de la circulation. La réglementation concernant la pollution due aux véhicules a été complétée par des arrêtés de janvier 1975 qui précisent notamment que la teneur des gaz d'échappement en monoxyde de carbone au ralenti ne doit pas dépasser 4,5 %. Une campagne a été lancée pour inciter les automobilistes à faire effectuer des réglages. Par ailleurs des brigades de contrôle technique ont été constituées pour vérifier l'application de la réglementation.

L'action entreprise a donné certains résultats ; on estime, par exemple, que la pollution par le dioxyde de soufre a diminué depuis trois ans de 25 % dans de nombreux sites. Dans bien des cas, elle n'a été que stabilisée ; on a même vu plus haut que la pollution de l'air avait progressé, notamment à cause des « fumées noires ». Il est donc nécessaire d'accentuer l'effort amorcé dans ce domaine vital.

Le projet de création d'une Agence de l'Air permettra peut-être d'amplifier l'action actuelle. Ce projet a été adopté par le Conseil des Ministres le 12 mai dernier. Les missions de l'Agence se situeraient sur trois plans :

— aider au développement des techniques antipollution. La principale difficulté en cette matière réside dans l'impossibilité de réaliser le plus souvent l'expérimentation des solutions nouvelles en vraie grandeur. La participation financière de l'Agence serait de nature à faciliter ces réalisations ;

— participer au financement de réseaux d'observation ;

— faciliter la concertation, au plan local, dans les sites où se posent des problèmes de pollution atmosphérique.

Le financement des actions de l'Agence proviendrait essentiellement d'un prélèvement sur l'ensemble des combustibles (gaz, charbon, produits pétroliers) en application du principe « pollueur-payeur ».

Compte tenu de l'état d'avancement des concertations préables, l'Agence de l'Air serait en état de fonctionner à partir de 1978.

B. — *La pollution par le bruit.*

Elle constitue pour certaines catégories de personnes, particulièrement exposées, un véritable fléau de notre civilisation.

Au cours des derniers mois, la réglementation actuelle s'est enrichie de nouveaux textes :

— circulaire du 24 octobre 1975 relative aux bruits dus aux établissements ouverts au public (bals, etc...) ;

— décret du 17 octobre 1975 relatif à la diminution du niveau sonore des appareils domestiques et des matériels de bureau ;

— arrêté du 4 novembre 1975 relatif à la limitation du niveau sonore des bruits émis par les brise-béton et les marteaux-piqueurs ;

— circulaire du 6 juillet 1976 relative à l'usage de certains petits matériels bruyants (tondeuses à gazon par exemple).

L'action engagée contre toutes les formes d'agressions quotidiennes peut contribuer à rétablir un équilibre qui, dans certaines zones urbaines, paraît extrêmement compromis. **Mais elle nécessite, pour sa complète efficacité, que des moyens de contrôle existent.**

On dénombre actuellement 58 brigades de contrôle technique opérationnelles : 37 au Ministère de l'Intérieur (Police nationale et Préfecture de police de Paris) et 21 au Ministère de la Défense (Gendarmerie nationale). Il serait hautement souhaitable d'augmenter rapidement le nombre et les moyens techniques de contrôle. Il conviendrait notamment d'apporter une attention toute particulière au respect des réglementations actuelles par les possesseurs de motos et de vélomoteurs qui constituent aujourd'hui une des nuisances les plus agressives pour bon nombre de Français. La qualité de la vie dans les villes et dans les zones rurales en dépend très largement.

Par ailleurs, le Ministère de la Qualité de la Vie a étudié, avec le Secrétariat d'Etat aux Transports, une modification de l'assiette de la taxe parafiscale (instituée le 13 février 1973) sur les mouvements aériens sur les aéroports de Roissy - Charles-de-Gaulle et

Orly. L'objectif visé est de rendre plus incitative l'utilisation d'aéronefs moins bruyants ; elle pourrait entrer en application à partir du 1^{er} janvier prochain.

Il semble en effet largement préférable de limiter les émissions de bruits excessifs plutôt que d'engager des travaux importants, mais souvent d'efficacité limitée, pour atténuer les nuisances dues aux bruits.

Section III

L'ÉLIMINATION DES DÉCHETS SOLIDES

Il aura fallu la crise de l'énergie pétrolière pour que l'opinion publique prenne brutalement conscience de la nécessité d'économiser l'énergie et les ressources naturelles, tout en préservant la qualité de l'environnement. Le bon sens et l'observation du monde biologique et des cycles naturels n'avaient pas suffi à mettre fin au rêve de « tout est possible ». Les travaux du Groupe interministériel d'évaluation de l'environnement ont donné une dimension nouvelle à ces problèmes. Ils ont conduit le Gouvernement à proposer de nouvelles mesures.

A. — *La mise en œuvre de la loi du 15 juillet 1975, relative à l'élimination des déchets et à la récupération des matériaux.*

Trois préoccupations fondamentales se retrouvent dans ce texte :

- éviter la diffusion de produits difficiles à éliminer ;
- assurer l'élimination des déchets dans des conditions acceptables pour l'environnement ;
- développer la récupération des matériaux.

La loi pose également le principe de la responsabilité du producteur des déchets. Elle fait en outre obligation aux collectivités locales d'organiser un service d'élimination des déchets des ménages.

L'outil essentiel de cette politique d'ensemble est prévu par le Titre IV de la loi : l'Agence nationale pour la récupération et l'élimination des déchets.

Le rôle de l'agence sera de contribuer à la sauvegarde de l'environnement en favorisant une récupération poussée et une élimination convenable des déchets. Elle ne se substituera ni aux communes, ni aux services de l'Etat, ni aux entreprises privées, mais elle pourra contribuer à leurs actions et intervenir pour les faciliter.

Le décret n° 76-473 du 25 mai 1976 en a précisé l'organisation générale. L'agence a la forme d'un établissement public à caractère industriel et commercial. Elle est administrée par un conseil tripartite de 21 membres, composé :

- de 7 représentants de l'Etat ;
- de 4 maires et de 3 conseillers généraux ;
- de 7 représentants des catégories de personnes intéressées.

Les membres de ces deux derniers groupes seront désignés par les 60 membres du Comité national pour la récupération et l'élimination des déchets, organisme consultatif créé par décret du 25 mai 1976.

L'Agence disposera au départ d'une dotation de l'Etat : 15 millions de francs sont prévus pour 1977 pour permettre son installation matérielle et recruter ses premières équipes. Elle devrait être en mesure de fonctionner dès le début de l'année prochaine.

Elle devra progressivement disposer de ressources propres : des redevances pour services rendus, et surtout des taxes frappant des produits posant des problèmes particuliers d'élimination (notamment emballage de grande diffusion).

Afin d'atteindre ces objectifs dans les meilleures conditions, l'Agence mettra en place des mécanismes d'incitation financière, aidera les actions d'élimination et de récupération qui s'inscriront dans ses programmes d'intervention, mènera des études et recherches, assurera une assistance technique et développera l'information et la formation tant du public que des responsables. Elle pourra accorder des subventions et consentir des prêts.

B. — *Les déchets industriels.*

En raison de leur extrême variété, liée généralement aux processus de production modernes, leurs caractéristiques sont souvent mal connues. **Il n'en demeure pas moins évident, compte tenu de la conjoncture économique, que leur récupération constitue un mode d'élimination qui mérite d'être encouragé.**

Un inventaire national et des inventaires régionaux ont été entrepris pour recenser avec exactitude la production et l'élimination des divers types de déchets. Actuellement, près de la moitié du territoire français est couverte par ces inventaires qui permettront de déterminer les implantations les plus judicieuses.

D'ores et déjà, deux centres collectifs de traitement mixtes (incinération, détoxification) sont opérationnels :

— le centre de Hombourg (Haut-Rhin) dispose d'un module d'incinération d'une capacité de 3 000 tonnes/an et d'une unité de traitement physicochimique (décyanuration, déchromatation, neutralisation) d'une capacité de traitement de 30 000 tonnes/an, et fonctionne depuis le mois de mai 1974 ;

— le centre de Mantes-Limay (Yvelines) qui fonctionne depuis le mois de juillet 1975 est doté d'une unité de traitement physicochimique de 30 000 tonnes/an de capacité complétée par une unité de décyanuration catalytique et d'un module de stabilisation physicochimique des boues. Il dispose également depuis le mois de mars 1976 d'une unité d'incinération d'une capacité de 15 000 tonnes/an.

Deux centres de traitement analogues ouvriront leurs portes avant la fin de l'année 1976 :

— le centre de Saint-Vulbas (Ain) disposera d'une capacité de traitement physicochimique de 5 000 tonnes/an et d'incinération de 9 000 tonnes/an dans une première phase, la plateforme devant dans un stade final, traiter 60 000 tonnes/an de déchets ;

— le centre de Mitry-Mory (Seine-et-Marne) offrira une capacité d'incinération de 15 000 tonnes/an et de détoxification de 2 000 tonnes/an.

Un effort tout particulier doit être accompli pour la récupération des huiles usées. Sur les 750 000 tonnes de lubrifiants consommés en France chaque année, 40 % environ pourraient être récupérés. Aujourd'hui, les régénérateurs n'en traitent que 15 % environ (120 000 tonnes) ; pourtant une tonne d'huile-moteur usagée permet d'obtenir 650 litres d'huile prête à un nouvel emploi. Le gaspillage actuel est d'autant plus condamnable que les quantités aujourd'hui non récupérées finissent en brûlage sauvage ou contribuent à accroître la pollution des rivières. Pour cette action simple, l'Etat doit mettre en œuvre les incitations nécessaires qui permettront de faire l'économie d'action de dépollution ultérieure.

La récupération des carcasses de voitures et des épaves encombrantes.

Grâce à leur valeur marchande, la récupération des ferrailles provenant des carcasses de voitures est assurée de façon presque totale par des professionnels (garagistes, récupérateurs, démolisseurs). Il reste à assurer un enlèvement systématique des quelques 2 % d'épaves abandonnées par des propriétaires peu scrupuleux le long d'une route, dans un ravin, dans un champ. De nombreux départements ont ainsi organisé un système permanent de ramassage des épaves abandonnées, et ont généralement fait appel pour cela à des récupérateurs. Afin de les aider pour l'exécution d'opérations de nettoyage initial destinées à faire disparaître l'ensemble des épaves abandonnées au cours des années, des aides du Fonds d'intervention et d'action pour la nature et l'environnement (F. I. A. N. E.) d'un montant d'environ 2 200 000 francs ont été attribuées à une quarantaine de départements.

C. — *Les déchets domestiques.*

Depuis l'établissement des schémas départementaux de collecte et de traitement des ordures ménagères prescrit par la circulaire interministérielle du 17 novembre 1969 complétée par celle du 22 février 1973, l'équipement des collectivités locales dans ce domaine se poursuit activement.

— En 1971, on constatait que 80 % de la population bénéficiait d'un *service de collecte* et que, en excluant la Région parisienne desservie en quasi-totalité, trois habitants sur quatre étaient desservis. Au cours des quatre dernières années, l'effort d'équipement a intéressé essentiellement les secteurs ruraux.

Aujourd'hui, on peut considérer que plus de 85 % de la population bénéficie d'un service de collecte au moins hebdomadaire.

Par ailleurs, de nombreuses collectivités urbaines devant procéder au renouvellement de leur matériel en ont profité pour réorganiser leur service de collecte en adoptant des moyens plus rationnels (sacs ou conteneurs notamment).

— En 1971, on comptait un peu plus de 130 *unités de traitement* (incinération, compostage et broyage) desservant environ 12 millions d'habitants (9 millions en incinération, 3 millions en

broyage et compostage). Avec 5 millions d'habitants desservis, près de la moitié de la capacité totale de traitement se trouvait concentrée en région parisienne.

Depuis 1971, les unités de petite et moyenne importance se sont multipliées et on compte actuellement 284 unités desservant plus de 21,5 millions d'habitants.

La répartition par type de traitement est présentée dans le tableau suivant :

TYPE	NOMBRE d'unités.	POPULA- TION desservie- hab.	POPULA- TION desservie.	POPULA- TION desservie population totale.
			(Pourcentage.)	
Incinération sans récupération de chaleur	126	6 248 000	29	11
Incinération avec récupération de chaleur	20	9 380 000	43	17
Compostage lent ou accéléré sans incinération des refus.....	46	2 000 000	9	4
Compostage lent ou accéléré avec incinération des refus.....	40	2 586 000	12	5
Décharge d'ordures broyées.....	52	1 565 000	7	3
Total	284	21 779 000	100	40

Par ailleurs, on constate que le nombre de décharges contrôlées véritablement augmente sans pouvoir pourtant préciser les quantités d'ordures ainsi traitées ni les populations desservies. Un inventaire de ces décharges est en cours.

En 1975 les aides accordées sur le budget de l'Etat pour ces équipements se sont élevées à 64,4 millions de francs. Pour 1976 et 1977, il est prévu que ces aides soient d'environ 71 millions de francs chaque année.

On a souvent écrit que les déchets domestiques constituaient de véritables gisements, que l'on était en présence d'un véritable « minerai urbain ». L'exploitation efficace et rentable de celui-ci se heurte toutefois à un certain nombre de difficultés. Il semble que la « collecte sélective » puisse être, à l'heure actuelle, la seule voie utilisable. Son principe repose sur un tri par les ménages des déchets en catégories de constituants (verres, papiers, plastiques, etc).

Des opérations variées de collecte sélective se poursuivent dans une quinzaine de collectivités (département de la Haute-Marne, Beaune, Bruay-en-Artois, Lons-le-Saunier, Le Havre, La Rochelle), ce qui correspond à une population de plus de 1 million d'habitants.

Des aides du Fonds d'intervention et d'action pour la nature et l'environnement (F. I. A. N. E.) d'un montant de 915 000 F ont été accordées pour la réalisation de ces opérations.

Le tri automatique des déchets des ménages après collecte fait l'objet de recherches et d'expérimentations auxquelles le Ministère chargé de l'Environnement apporte un concours financier, mais qui n'aboutiront qu'à plus long terme. Un crédit F. I. A. N. E. de 1 200 000 F a été attribué à l'opération d'un montant global de 4 400 000 F, menée par le B. R. G. M. avec un groupement d'industriels pour la mise au point de techniques de tri des ordures brutes.

Une action particulière a d'autre part été menée pour favoriser le recyclage des vieux papiers : des aides ont été apportées à des opérations industrielles exemplaires (par exemple désencrage) entraînant une récupération et un recyclage accrus des vieux papiers, pour un montant de 1 300 000 F.

Section IV.

LA LUTTE CONTRE LA POLLUTION MARINE

Cette action de défense ne concernait jusqu'à ces derniers jours que très partiellement le Ministère de la Qualité de la Vie : les responsabilités en la matière étaient réparties entre plusieurs départements ministériels, ce qui n'était pas un gage d'efficacité.

Le Conseil des Ministres vient d'adopter un décret qui confère au Ministre de la Qualité de la Vie les attributions, jusqu'ici dévolues à d'autres Ministères, concernant la prévention et la lutte contre la pollution des eaux marines.

On peut espérer que ce regroupement va permettre une action mieux coordonnée dans un domaine où les risques vont croissant et où les accidents sont trop fréquents.

Actuellement, les différents moyens financiers mis en œuvre pour lutter contre la pollution marine s'orientent principalement autour des chapitres suivants :

- assainissement du littoral (collectivités locales et industries) ;
- nettoyage des plages ;
- lutte contre les pollutions accidentelles ;
- recherche sur la pollution marine (fondamentale et appliquée).

L'origine des crédits ainsi dégagés est multiple et rend de ce fait difficile toute comptabilité spécifique de la lutte contre la pollution marine. Pour citer un exemple, les subventions accordées par les Ministères de l'Intérieur et de l'Agriculture en matière d'assainissement ne peuvent être facilement répertoriées entre lutte contre la pollution des eaux douces et lutte contre la pollution marine.

Cette considération se trouve d'ailleurs renforcée pour des raisons purement techniques : il est en effet souvent impossible de distinguer, dès qu'il s'agit de mesures prises pour réduire les pollutions industrielles ou urbaines, la limite entre leurs répercussions sur la qualité spécifique des eaux douces et des eaux marines.

Un certain nombre d'actions de recherches ou d'intervention directes sur le milieu marin relèvent d'autre part de départements ministériels tels que le Ministère de l'Industrie, le Secrétariat d'Etat aux Transports (Marine marchande), le Ministère de la Santé, le Ministère de l'Equipement et le Ministère de la Défense nationale.

Il leur appartient pour chacun d'entre eux de préciser le bilan de crédits apportés en 1975 à la lutte contre la pollution des rivages.

Les difficultés de collecte et de récapitulation mentionnées ci-dessus sont également valables en ce qui concerne les crédits en provenance des régions et des collectivités locales. Ces crédits, principalement affectés à des équipements d'assainissement ou à certaines opérations telles que le nettoyage des plages, ne peuvent à ce stade être individualisés.

Pour sa part, le Ministère de la Qualité de la Vie a principalement dégagé en 1975 des crédits du F. I. A. N. E.

Le tableau suivant récapitule les interventions du F. I. A. N. E. intéressant la protection de la mer :

	MONTANT F. I. A. N. E.	MONTANT total.
<i>C. I. A. N. E. 75-1.</i>		
Subvention au Collège méditerranéen de réflexion et d'échanges sur l'environnement.....	100 000	100 000
Réseau national d'observation de la qualité du milieu marin.....	4 500 000	4 500 000
Assainissement de l'étang de Berre.....	4 000 000	42 600 000
Etudes sur l'étang de Berre.....	1 000 000	1 750 000
<i>C. I. A. N. E. 75-2</i>		
Assainissement du Lavandou.....	600 000	4 840 000
Assainissement d'Arcachon.....	2 000 000	4 000 000
<i>C. I. A. N. E. 76-1</i>		
Exercice « Minipol » de mise au point des matériels anti-marées noires.....	540 000	2 160 000
Opérations de télédétection des pétroliers pollueurs en mer.....	1 080 000	1 080 000
Renforcement de la surveillance, de la détection et de la poursuite des navires pollueurs.....	2 160 000	2 160 000
Mise au point de tests d'homologation des produits dispersants pétroliers.....	270 000	1 115 000
Plan bleu pour les actions en Méditerranée.....	300 000	450 000
Station d'épuration de Carnet-en-Roussillon.....	1 000 000	5 000 000

Cette situation souligne la nécessité d'une concentration de l'action pour lutter plus efficacement contre la pollution marine.

Compte tenu des moyens ainsi mis en œuvre, quel bilan peut être tracé de la répression des pollutions en mer. **Force est de constater que, quelle que soit la vigueur de l'action répressive, cette politique n'a pas donné de résultats satisfaisants. Les naufrages de pétroliers survenus depuis le début de cette année soulignent, s'il en était besoin, l'acuité des problèmes pour tous les départements dotés d'une façade maritime.**

Pourtant la répression de la pollution de la mer par les hydrocarbures s'est développée ces dernières années tant sur le plan du nombre de navires surpris en train d'effectuer des rejets qu'en ce qui concerne la sévérité dont ont fait preuve les tribunaux français et mêmes étrangers.

Les services de la Marine marchande, les Douanes, la Gendarmerie et surtout les équipages de l'Aéronavale ont pu détecter environ une trentaine de rejets frauduleux, au cours de leurs missions habituelles, au large des côtes françaises en 1974 et 1975.

D'autre part, en 1974, à l'initiative du Ministère de la Qualité de la Vie, a été organisée une première campagne de télédétection des rejets d'hydrocarbures au large d'Ouessant s'insérant dans une campagne de surveillance renforcée de la pollution pendant la période estivale. Cette campagne expérimentale d'une semaine a permis de détecter cinq rejets paraissant effectués en violation de la réglementation.

Une nouvelle campagne de télédétection des rejets d'hydrocarbures s'est déroulée début 1976 à la demande du Ministère de la Qualité de la Vie au large de Cherbourg avec l'aide des moyens du Secrétariat général de la Marine marchande (C. R. O. S. S. M. A. et affaires maritimes) et de la Marine nationale (escorteur *Alerte*). Cette opération a permis de détecter douze navires en infraction.

Enfin, l'aggravation par la loi du 16 mai 1973 des sanctions en matière de pollution de la mer par les hydrocarbures a permis aux juridictions françaises de condamner plusieurs pollueurs. C'est ainsi que récemment le capitaine d'un navire chypriote a été condamné à 20 000 F d'amende et six mois de prison avec sursis.

D'autre part, au titre de mesures d'instruction, un navire libérien n'a pu quitter le port du Havre où il était en escale qu'après versement d'une caution de 50 000 F, alors que la constatation du rejet avait eu lieu au large d'Ouessant plusieurs mois auparavant. De même, dans les premiers mois de 1976, un navire grec surpris à polluer au large de Douarnenez a dû verser 100 000 F de caution.

Il faut enfin souligner que les rejets constatés en haute mer par les autorités françaises sont parfois sévèrement punis par les tribunaux de l'Etat dont relève le navire. C'est ainsi qu'un navire grec, le *Capitaine Victor*, surpris au large du Cotentin en flagrant délit de pollution par un avion de l'aéronavale, mais hors des eaux territoriales, vient d'être condamné à une amende de 3 000 dollars U. S.

Il est permis d'espérer que la mise en œuvre des textes votés récemment par le Parlement permettra enfin de limiter, puis peut-être d'éliminer complètement, les risques de pollution de la mer.

DEUXIÈME CHAPITRE

Les actions de développement.

Il va de soi qu'il est parfois quelque peu arbitraire de classer tel type d'action sous une rubrique plutôt que sous une autre. Ainsi, la politique mise en œuvre dans le cadre des parcs nationaux ou des réserves naturelles se propose, entre autres objectifs, la protection d'une faune et d'une flore menacées. Néanmoins, dans la mesure où il s'agit également de la mise en valeur d'un patrimoine écologique, pour la satisfaction de tous, il paraît logique d'inclure cette politique dans le cadre des actions de développement.

Deux aspects seront examinés successivement : la protection de la nature et l'amélioration du cadre de vie.

Section I.

LA PROTECTION DE LA NATURE

Cette action vise un triple objectif : préserver la flore et la faune originale de nos régions naturelles et leurs paysages, permettre aux citadins de retrouver un vrai contact avec l'espace rural, et aider, dans une certaine mesure, quelques régions agricoles à trouver une voie nouvelle dans leur développement.

A. — *Les réserves naturelles.*

Ce sont des territoires où des mesures de protection spéciales sont appliquées, en vue de la conservation d'espèces animales ou végétales, ou de milieux naturels, présentant un intérêt exceptionnel sur le plan scientifique.

Jusqu'à présent la loi du 2 mai 1930 sur la protection des monuments naturels et des sites s'appliquait. Depuis le vote par le Parlement de la loi sur la protection de la nature, le Ministère va disposer pour cette action d'un instrument juridique mieux adapté.

Arrêté en Comité interministériel d'actions pour la nature et l'environnement le 17 décembre 1973, le programme de création de 100 réserves naturelles en sept ans a démarré dès l'année 1974. Cependant, sa cadence de réalisation reste pour le moment plus lente que celle qui avait été envisagée initialement soit 14 réserves par an en moyenne.

a) Au 1^{er} janvier 1975, 21 réserves naturelles totalisant 12 762 hectares avaient été créées.

— En 1975, création de 6 réserves :

Camargue (Bouches-du-Rhône)	13 117,5	hectares.
Sagnes de la Godivelle (Puy-de-Dôme).....	24	
Scandola (Corse-du-Sud)	1 669	
(Dont 750 hectares en mer.)		
Roque-Haute (Hérault)	158,5	
Ile de Saint-Pryvé-Saint-Mesmin (Loiret).....	6,5	
Etang de l'Estagnol (Hérault).....	78,5	
	<hr/>	
Soit	15 057	hectares.

— En 1976 ont été créées (au 1^{er} août) :

Forêt domaniale de Cerisy (Manche et Calvados)	2 124	hectares.
Presqu'île de la Caravelle (Martinique).....	517	
Mare de Vauville (Manche).....	44,5	

et doivent être créées d'ici la fin de l'année :

Etang du Cousseau (Gironde).....	600	hectares.
Rocher de la Jacquette (Puy-de-Dôme).....	18	
Saint-Denis-du-Payré (Vendée)	206,5	
Sept Iles (Côtes-du-Nord).....	280	
Roc de Chère (Haute-Savoie).....	68	
Sixt (Haute-Savoie)	9 200	

Soit 9 réserves couvrant 13 058 hectares.

Ainsi au 31 décembre 1976 les 36 réserves créées représenteront une surface protégée de 40 877 hectares.

Il est prévu la création des réserves naturelles suivantes (en application de la loi du 10 juillet 1976 sur la protection de la nature) :

- delta de la Dranse (Haute-Savoie) ;
- marais de Saint-Ladre (Somme) ;
- Gorges de l'Ardèche (Ardèche et Gard) ;
- Gorges de Kakouetta (Pyrénées-Atlantiques) ;
- Contamines-Montjoie (Haute-Savoie) ;
- grotte d'Hautecourt (Ain) ;
- étang du Lindre (Moselle) ;
- tourbières des monts de la Madeleine (Loire et Allier) ;
- domaine de Chérine (Indre) ;
- 4 réserves en Guyane (Sinnamary, Kaw, île du Grand Connétable et Mana) ;
- vallée de la Cisse (Loir-et-Cher) ;
- Salève (Haute-Savoie) ;
- domaine de Beauguillot (Manche) ;
- marais de Cessière et Montbavin (Aisne) ;
- Aravis-Bornes (Haute-Savoie) ;
- lac de Pierre-Châtel (Isère).

Pour l'année 1976, ces opérations ont entraîné une dépense de 2,2 millions de francs (dont 1,3 million de francs au titre des frais d'études et d'équipement).

Les crédits demandés pour 1977 s'élèvent à :

— frais de gestion : chapitre 35-92, 650 000 F ; chapitre 44-03, 175 000 F ;

— frais d'étude, d'acquisition et d'équipement : chapitre 57-01, 800 000 F en autorisations de programme ; chapitre 67-01, 600 000 F en autorisations de programme.

Si l'on regarde les résultats obtenus, il apparaît que, compte tenu de la nécessité de consulter les très nombreux intéressés, la procédure de création des réserves naturelles est souvent excessivement longue : le Ministère estime qu'elle peut s'échelonner entre dix-huit mois et deux ans.

B. — *Les parcs nationaux.*

Créés par la loi du 22 juillet 1960, leur vocation est double : permettre la préservation d'une partie du territoire national, afin de lui conserver ses richesses naturelles, mais aussi assurer la promotion économique des abords des territoires placés sous stricte protection.

L'aménagement et le fonctionnement des parcs nationaux proprement dits occupent une place privilégiée dans le budget du Ministère chargé de l'Environnement : l'ensemble des dépenses correspondantes représentait 38,4 millions de francs en 1976 et atteindra 39,5 millions de francs en 1977, soit respectivement 12,5 % et 13 % du budget total du Ministère.

1° *L'effort consenti par l'Etat.*

L'effort consenti par l'Etat en faveur des parcs nationaux depuis leur création (le premier, celui de la Vanoise, ayant été créé en 1963) jusqu'à la fin 1976 a été le suivant :

	SUBVENTIONS de fonctionnement.	SUBVENTIONS d'investissement.	
		Autorisations de programme.	Crédits de paiement.
Parc national de la Vanoise (depuis 1963)	22 375 000	22 500 000	21 290 000
Parc national de Port-Cros (depuis 1963)	4 620 000	12 225 000	8 775 000
Parc national des Pyrénées occidentales (depuis 1967).....	18 530 000	21 840 000	20 890 000
Parc national des Cévennes (depuis 1970)	18 735 000	24 300 000	20 565 000
Parc national des Ecrins (depuis 1973)	11 100 000	11 650 000	8 370 000
Mission d'aménagement de Porquerolles (depuis 1973 dans le cadre du futur parc national des îles d'Hyères)	2 650 000	9 880 000	5 080 000
Total	78 020 000	102 395 000	84 970 000

On peut remarquer en outre que la participation financière de l'Etat s'est accrue dans des proportions considérables au cours du VI^e Plan.

	SUBVENTIONS de fonctionnement.	SUBVENTIONS d'investissement.	
		Autorisations de programme.	Crédits de paiement.
Période du IV ^e Plan (années 1963, 1964, 1965).....	2 960 000	3 750 000	2 050 000
Période du V ^e Plan (années 1966, 1967, 1968, 1969, 1970).....	11 915 000	18 590 000	15 380 000
Période du VI ^e Plan (années 1971, 1972, 1973, 1974, 1975).....	45 445 000	60 205 000	52 465 000
Année 1976.....	17 700 000	19 850 000	15 075 000
Total	78 020 000	102 395 000	84 970 000

2° *La situation financière des parcs nationaux.*

a) *Les dépenses de fonctionnement :*

La quasi-totalité des dépenses de fonctionnement (92 % en 1976 pour les cinq parcs) est prise en charge par l'Etat.

Les seules ressources complémentaires dont ils disposent proviennent des « nuitées » payées par les randonneurs dans les refuges et de la vente de certains documents. A cet égard, la Cour des Comptes, dans son dernier rapport public, estimait qu'il conviendrait que le tarif des nuitées soit rajusté de manière à augmenter les ressources propres des établissements publics.

Ressources propres des établissements publics.

	1975	1976
Cévennes :		
Recettes particulières.....	65 000	90 000
Port-Cros :		
Recettes particulières.....	207 000	237 000
Prélèvement sur fonds roulement.....	100 000	»
Porquerolles :		
Recettes particulières.....	165 000	127 000
Pyrénées occidentales :		
Recettes particulières.....	29 233	30 000
Prélèvement sur fonds roulement.....	270 000	90 000
Vanoise :		
Recettes particulières.....	216 124	289 215
Prélèvement sur fonds roulement.....	527 642	80 000
Total :		
Recettes particulières.....	682 357	773 215
Prélèvement sur fonds roulement.....	897 642	170 000

On peut remarquer que certains établissements ont été obligés, en 1975 et en 1976, de recourir à un prélèvement sur les fonds de réserve pour couvrir un déficit de fonctionnement.

Pour 1977, l'augmentation de la dotation de fonctionnement s'élève à 2,49 millions de francs ; la subvention de fonctionnement se répartit comme suit :

Vanoise	3 450 000 F.
Pyrénées occidentales..	3 740 000
Cévennes	4 770 000
Ecrins	5 050 000
Iles d'Hyères	2 849 700

Total 19 859 700 F.

Cette augmentation a essentiellement pour but de couvrir l'accroissement du coût des dépenses. Les créations d'emploi en 1977 sont très limitées et ne concernent que le parc national des îles d'Hyères (8 postes).

L'effectif en 1976 des parcs nationaux est donné par le tableau suivant :

	VANOISE	PYRENEES occidentales.	CEVENNES	ECRINS	PORT-CROS, Porquerolles (îles d'Hyères).	TOTAL
Directeur	1	1	1	1	1	5
Adjoint au directeur.....	1	1	1	1	»	4
Agents de terrains :						
Inspecteurs	2	2	1	»	»	5
Chef de secteur.....	6	6	7	6	1	26
Garde-moniteur	30	31	19	44	3	127
Personnel scientifique et d'ani- mation.....	1	1	3	2	1	8
Personnel technique.....	»	»	1	1	3	5
Personnel ouvrier et de service.	1	8	1	1	13	24
Personnel administratif :						
Chef de secrétariat.....	1	1	1	1	1	5
Secrétaire administratif... C o m m i s , sténo-dactylo, agent de bureau.....	»	2	3	1	»	6
C o m m i s , sténo-dactylo, agent de bureau.....	4	4	5	7	4	24
Total	47	57	43	65	27	239

Aménagement des zones périphériques des parcs nationaux :

Le Comité interministériel d'aménagement du territoire du 11 mai 1976 a arrêté le programme 1976 d'aménagement des zones périphériques des parcs nationaux à un montant total de subventions de 26 000 000 de francs correspondant à une participation du F. I. A. N. E. de 12 000 000 de francs.

Le Comité interministériel d'action pour la nature et l'environnement du 7 mai 1976 a retenu l'affectation d'une première tranche de crédits en autorisations de programme s'élevant à 4 500 000 francs, la deuxième tranche de 7 500 000 francs devant être attribuée au cours du deuxième C. I. A. N. E. en fin d'année.

Le tableau ci-dessous récapitule le montant des programmes affectés aux zones périphériques des parcs nationaux en 1975 et 1976. Les propositions pour l'année 1977 ne sont pas encore établies.

**Aménagement des zones périphériques des parcs nationaux.
Répartition des crédits en autorisations de programme.**

	1975	1976
Cévennes	7 000 000	8 080 000
Ecrins	4 970 000	5 930 000
Iles d'Hyères.....	»	950 000
Pyrénées occidentales.....	6 500 000	6 870 000
Vanoise	4 530 000	4 170 000
Total	23 000 000	26 000 000

Le programme arrêté pour l'année 1976 comprend :

- des opérations destinées au maintien et au développement d'activités économiques, agriculture et artisanat 3 580 000 F.
- des travaux d'amélioration des infrastructures et des équipements publics en milieu rural 8 599 000
- des équipements pour les activités et l'accueil touristique, l'animation et des études diverses 8 254 000
- des opérations d'amélioration de l'environnement et du cadre de vie (à ce titre-là, sont inclus des travaux d'assainissement d'agglomérations qui pourraient être rattachés à la deuxième catégorie ci-dessus) 5 537 000

b) *Les dépenses d'investissement :*

Les subventions d'équipement allouées par l'Etat (chapitre 67-01) évoluent de la manière suivante en 1977, par comparaison avec les années antérieures :

	1975	1976	1977
Cévennes	4 000 000	4 000 000	3 700 000
Ecrins	4 000 000	4 000 000	3 500 000
Port-Cros	3 000 000	2 000 000	7 500 000
Porquerolles	3 100 000	3 900 000	
Pyrénées occidentales.....	2 600 000	2 500 000	1 500 000
Vanoise	1 300 000	1 600 000	1 800 000
Total	18 000 000	18 000 000	18 000 000

3° Les nouveaux parcs nationaux.

Il est tout d'abord envisagé de regrouper, au sein du parc national des îles d'Hyères, l'île de Port-Cros et de Porquerolles.

Enfin, après plus de dix ans d'attente, le Conseil des Ministres du 12 mai 1976 a décidé d'engager la procédure officielle tendant à créer un parc national dans le massif du Mercantour (Alpes-Maritimes). Ce parc, tronçonné en quatre massifs, couvrirait une superficie de 60 000 hectares.

Les consultations avec les différentes collectivités locales intéressées se poursuivent et la création effective n'interviendra pas avant le début de 1978.

Enfin, certaines études sont actuellement engagées, visant à la réalisation de parcs dans le haut Ariège et en Guadeloupe.

Conformément à l'esprit de la loi de 1960, la mise en valeur et l'aide financière aux zones périphériques doivent être accentuées. De cette intervention dépend, dans une large mesure, le succès réel de la formule des parcs nationaux : le second volet de cette action est aussi indispensable que la mise en valeur du parc proprement dit.

C. — *Les parcs régionaux.*

Ils connaissent encore aujourd'hui de graves difficultés. Dans ces zones, selon le décret institutionnel de 1967, doivent être menées des actions d'équipement, de protection et d'animation.

Mais la grande difficulté réside dans le financement de ces opérations. Depuis le décret n° 75-983 du 24 octobre 1975, la responsabilité des parcs (création, fonctionnement) a été transférée aux régions, sans que celles-ci disposent des moyens financiers appropriés.

Il faut savoir en effet que l'Etat ne participe aux dépenses de fonctionnement des parcs que pendant les trois premières années (45 % pour la première année, 35 % la deuxième année et 25 % la troisième).

Il facilite en outre la création d'équipements dans ces zones. Ainsi, en 1976, un crédit de 11,2 millions de francs avait été inscrit au budget du Ministère (chapitre 67-01). En raison des reports de crédits disponibles les sommes réellement engagées se sont élevées à 13,6 millions de francs. Pour 1977, le crédit est de 13 millions de francs.

De 1967 à 1973, l'Etat a consacré 67 millions de francs pour l'équipement des parcs régionaux.

En réalité, tous les crédits disponibles n'ont pu être utilisés en temps utile. En effet, pour être en état de dépenser, il faut d'abord être en état de fonctionner ; ce sont ces crédits de fonctionnement qui font défaut, compte tenu des règles adoptées par l'Etat en la matière.

En 1976, en face d'une situation de blocage qui aurait pu conduire à la fermeture de certains parcs, l'Etat a accordé une aide exceptionnelle de 2 millions de francs aux parcs créés depuis plus de trois ans, par l'intermédiaire de la D. A. T. A. R. et du F. I. A. N. E.

Au total, en 1976, les subventions de fonctionnement ont représenté 5,2 millions de francs, correspondant à un taux global de subvention de 24 %, contre 30 % en 1975 ; sans l'aide exceptionnelle, il n'aurait été que de 19 %.

Pour 1977, il est prévu un crédit de 6,2 millions de francs (2,7 millions de francs au chapitre 44-03 et 3,5 millions de francs provenant du F. I. A. N. E.), soit un taux de subvention de 32 %.

C'est pour essayer d'aider les parcs régionaux à poursuivre l'œuvre importante qu'ils ont engagée que votre rapporteur souhaite que le crédit de 894 000 F inscrit dans le projet de budget, pour des créations d'emploi à un secrétariat qui a été supprimé, soit transféré au chapitre 44-03. On accroîtrait ainsi le volume des subventions de fonctionnement qui sont cruellement insuffisantes.

Par ailleurs, il a été décidé au mois de mai dernier d'adopter des dispositions exceptionnelles pendant toute la durée du VII^e Plan. L'Etat accordera une aide en fonctionnement qui dépendra de trois critères : la situation démographique (lien avec le dépeuplement de la région), les ressources propres des collectivités locales, l'intérêt écologique. La combinaison de ces trois éléments devrait conduire à une aide variant de 15 à 45 %. Sans doute permettra-t-elle d'éviter l'asphyxie des parcs régionaux, mais un fonctionnement régulier ne peut dépendre que de l'attribution de ressources définitives.

En 1976 ont été créés les parcs des Vosges du Nord et de la Montagne de Reims, portant le nombre à seize ; six parcs régionaux sont actuellement à l'étude : de la Martinique, du Lubéron, du Marais poitevin, du Queyras, des volcans d'Auvergne, de l'Ardenne.

Il est permis d'espérer qu'avec l'appui nécessaire de l'Etat, cette expérience pourra être poursuivie et amplifiée dans le cadre d'un développement équilibré des activités des régions.

Section II.

L'AMÉLIORATION DU CADRE DE VIE

Bien des actions concourent à réaliser cette amélioration tant souhaitée qui permet la restauration ou le maintien d'un équilibre harmonieux. On peut penser par exemple à la *protection des sites naturels* qui constituent des éléments inestimables de notre patrimoine naturel ; à cet égard, dix-sept décisions de classement sont intervenues en 1976. Votre rapporteur voudrait toutefois limiter son propos à la protection et au développement des espaces verts :

poumons de la ville, les espaces verts sont indispensables à l'équilibre des citoyens. Il n'est pas exagéré d'affirmer que si une politique vigoureuse de promotion des espaces verts avait été menée plus tôt, bien des contraintes de notre civilisation urbaine n'existeraient pas, que l'on songe aux évasions du week-end, par exemple.

La politique, en ce domaine, paraît marquer un certain infléchissement mais elle est insuffisante compte tenu des besoins et du retard accumulé.

L'effort peut porter sur plusieurs niveaux :

a) *Les espaces verts dans les zones urbanisées.*

Le retard est considérable : on estime qu'actuellement chaque habitant de Paris ne dispose que de 1,5 mètre carré d'espaces verts contre 9 mètres carrés à Londres ou 28 mètres carrés à Bruxelles. Et encore ne s'agit-il que de Paris *intra muros*. La situation en banlieue parisienne est pire encore. **Une action s'impose pour développer les forêts péri-urbaines et fournir à la population les lieux de promenade et de détente indispensables.**

L'Agence des espaces verts, créée dans le cadre de la nouvelle organisation administrative de la Région parisienne, peut être l'instrument de cette politique active ; encore faudrait-il que l'Etat consente à participer à une action qui dépasse les intérêts particuliers d'une région.

De plus, dans le cadre du schéma directeur de la Région parisienne approuvé en 1976 et en application de la circulaire du Premier Ministre en date du 24 avril 1975, cinq zones naturelles d'équilibre (Hurepoix, plateaux du Sud, plaine de Versailles, plaines de France, plateaux de Brie) sont progressivement mises en place en 1976. Les chargés de mission ont été nommés, les cinq livres verts définissant les orientations de chaque zone et destinés à l'information des élus locaux sont élaborés ; dans le même temps, l'urbanisation est contrôlée dans le cadre notamment des P. O. S. dont l'élaboration est accélérée.

Le Ministère de la Qualité de la Vie a participé au lancement de ces zones en mettant à la disposition de la région un crédit de 3 millions de francs. Il est également prévu une intervention du F. I. A. N. E.

Les zones naturelles d'équilibre se mettent donc progressivement en place, mais leur réussite complète suppose des accords entre les différentes collectivités concernées.

b) *Les espaces verts forestiers.*

Leur protection et leur développement doivent également être encouragés : l'intérêt économique rejoint ici les préoccupations de protection de l'environnement.

Le VII^e Plan a reconnu cette nécessité ; dans le cadre du programme d'action prioritaire n° 24, l'Etat a prévu d'engager un crédit de 100 millions de francs que devraient compléter 187,5 millions de francs financés par les collectivités locales.

De plus, la protection de la forêt méditerranéenne fait l'objet d'un programme spécifique atteignant 468 millions de francs.

CONCLUSION

Telle qu'elle ressort de cette description, la politique de protection de l'environnement paraît offrir de multiples aspects, souvent hétérogènes. En réalité, elle suppose une prise de conscience profonde et s'appuie sur une réflexion globale sur la société que nous avons contribué à façonner.

Après les efforts de quelques précurseurs, la nécessité de prendre soin de notre « seule terre » s'est largement répandue dans l'opinion publique. **Elle correspondait d'ailleurs à une attente très diffuse des Français qui ne voyaient pas sans quelque inquiétude les effets négatifs de notre croissance. Ils n'étaient pas prêts à confondre tout progrès technique avec le progrès.**

Cette action de sensibilisation a porté ses fruits. Elle doit aujourd'hui être prolongée par une réflexion sur l'ensemble de notre mode de vie. Jusqu'à présent, le public a été sensible aux nuisances multipliées par la croissance économique. **Il convient maintenant non plus seulement de neutraliser ces nuisances une fois produites, mais d'empêcher qu'elles puissent exister.**

C'est une action peut-être coûteuse mais nécessaire. Le Ministère de la Qualité de la Vie a étudié en 1975 vingt-quatre réalisations exemplaires de réduction ou d'élimination de la pollution à la source. Il apparaît que la mise en œuvre d'une technologie propre est souvent rentable en elle-même par les gains de productivité qu'elle entraîne. Si l'on ajoute les économies réalisées sur le paiement des redevances aux Agences de bassin par exemple, le Ministère de la Qualité de la Vie estime que « peu de bilans économiques et financiers de technologies propres s'avèrent négatifs ». Il faut en effet comparer le coût de la prévention à celui d'un équipement extérieur de lutte contre la pollution.

La mise en œuvre de ces procédés pose toutefois quelques problèmes dans la mesure où ces technologies nouvelles viennent d'apparaître, alors que les équipements anciens ne sont pas encore amortis. Quoi qu'il en soit, il s'agit d'une voie tracée pour notre avenir.

Par ailleurs, il ne faut pas se dissimuler que, dans de nombreux domaines, une action de réorientation de notre appareil de production et une modification de certaines habitudes de consommation vont se révéler nécessaires.

Mais il ne sera pas possible d'é luder très longtemps cette politique fondamentale — au sens fort du terme — si l'on veut « sauver l'humain ».

DEBATS EN COMMISSION

Votre Commission des Finances a examiné, le 5 novembre 1976, le projet de budget pour 1977 du Ministère de la Qualité de la Vie (Environnement).

L'exposé présenté par votre rapporteur a donné lieu à un large débat.

M. de Montalembert s'est interrogé sur l'opportunité de certaines dépenses réalisées par les organismes gestionnaires des parcs naturels régionaux.

M. Edouard Bonnefous, président, a insisté sur l'impact sur l'opinion publique de tous les aspects de la politique de l'Environnement.

Il a souhaité que les attributions du Ministère de l'Environnement soient mieux définies et que son pouvoir ne soit pas démembré par la création de missions spécialisées en fonction des circonstances. *M. Edouard Bonnefous* a noté qu'en matière de lutte contre la pollution de l'air et par le bruit, tout restait encore à faire et qu'il est indispensable de renforcer l'action en faveur du développement des espaces verts urbains ; à cet égard, *M. Edouard Bonnefous* a indiqué que pour l'année 1977, l'Agence des espaces verts de la Région parisienne, récemment créée, ne disposerait que des ressources de la Région.

Au sujet de la pollution marine, il a noté qu'aucun progrès n'avait été fait et que les dangers étaient considérables.

A l'issue de cet échange de vues, la commission a décidé de proposer au Sénat l'adoption des crédits du Ministère de l'Environnement pour 1977, sous réserve de l'amendement adopté par elle.

AMENDEMENT PROPOSE PAR LA COMMISSION

Art. 24.

ETAT B

Environnement.

Titre III.....	12 858 011 F
Réduire ce crédit de.....	894 007 F

Objet. — Rejet de la mesure nouvelle 01-11-01.