

# SÉNAT

PREMIERE SESSION ORDINAIRE DE 1976-1977

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

## AVIS

PRÉSENTÉ

*au nom de la Commission des Affaires économiques et du Plan (1),*  
*sur le projet de loi de finances pour 1977, ADOPTÉ PAR*  
**L'ASSEMBLÉE NATIONALE.**

TOME XII

**Qualité de la vie.**

**ENVIRONNEMENT**

Par M. Pierre CROZE,

Sénateur.

---

(1) Cette commission est composée de : MM. Jean Bertaud, président ; Paul Mistral, Joseph Yvon, Marcel Lucotte, Michel Chauty, vice-présidents ; Jean-Marie Bouloux, Fernand Chatelain, Marcel Lemaire, Jules Pinsard, secrétaires ; Charles Alliès, Octave Bajeux, André Barroux, Charles Beaupetit, Georges Berchet, Auguste Billiemaz, Amédée Bouquerel, Frédéric Bourguet, Jacques Braconnier, Marcel Brégégère, Raymond Brun, Paul Caron, Auguste Chupin, Jean Colin, Francisque Collomb, Jacques Coudert, Maurice Coutrot, Pierre Croze, Léon David, René Debesson, Hector Dubois, Emile Durieux, Gérard Etlers, Jean Filippi, Léon-Jean Grégory, Mme Brigitte Gros, MM. Paul Guillaumot, Rémi Herment, Maxime Javelly, Pierre Jeambrun, Alfred Kieffer, Pierre Labonde, Maurice Laloy, Robert Laucournet, Bernard Legrand, Léandre Létouquart, Paul Malassagne, Louis Marré, Pierre Marzin, Guy Millot, Henri Olivier, Louis Orvoen, Robert Parenty, Albert Pen, Pierre Perrin, André Picard, Jean-François Pintat, Richard Pouille, Henri Prêtre, Maurice PrévotEAU, Jean Proriol, Roger Quilliot, Jean-Marie Rausch, Jules Roujon, Guy Schmaus, Michel Sordel, Pierre Tajan, René Traveret, Raoul Vadepted, Jacques Verneuil, Charles Zwickert.

Voir les numéros :

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

Sénat : 64, 65 (tomes I, II et III, annexe 19), 66 (tome X) (1976-1977).

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



Mesdames, Messieurs,

Depuis l'année 1971, date de la création d'un Ministère de l'Environnement autonome, la politique de protection de la nature et de lutte contre la pollution est à *l'épreuve des faits*. Il semble qu'après des débuts prometteurs, elle se heurte à des difficultés sérieuses, dont la situation économique actuelle est en partie responsable. Ainsi, pour la troisième année consécutive, ce projet de budget apparaît particulièrement sacrifié aux impératifs de l'austérité.

Pour apprécier objectivement les conséquences de cette situation, il convient de l'examiner à la lumière des trois missions principales dont le Ministère chargé de l'Environnement assume la charge : une mission de conception, une mission de coordination, une mission d'animation et d'incitation.

Si, au regard de la mission de conception, des résultats satisfaisants ont été enregistrés dans le passé et ne paraissent pas devoir être remis en cause à l'avenir, par contre votre commission considère que l'insuffisance des moyens financiers et humains mis à la disposition de l'Environnement, en 1977, est de nature à compromettre la tâche de coordination et d'incitation que l'administration exerce déjà avec difficulté.

## PREMIERE PARTIE

### DES MOYENS D'ACTION LIMITES

Comme l'an passé, le budget pour 1977 n'offre pas de perspectives très réjouissantes. Cette constatation est confirmée à la fois par l'évolution des moyens financiers et par l'évolution des moyens humains mis à la disposition de l'administration de l'Environnement.

#### I. — Un budget de transition.

L'action menée par les Pouvoirs publics pour sauvegarder la nature et lutter contre les diverses pollutions est multiforme ; elle fait autant l'objet d'actions positives que d'abstentions ; elle touche pratiquement à toutes les activités économiques et sociales, ce qui explique la dispersion des compétences administratives en la matière.

Pour apprécier l'effort réel fait en faveur de la protection de la nature et du cadre de vie dans le budget de 1977, il convient d'analyser non seulement les crédits du budget de l'Environnement mais aussi ceux consacrés au même objet dans les autres ministères.

#### 1. — L'ÉVOLUTION D'ENSEMBLE DU BUDGET

a) Alors que les budgets de 1975 et 1976 portaient déjà la marque d'une sérieuse austérité, la situation en 1977 ne sera guère plus favorable, comme le confirme l'analyse des grandes masses budgétaires figurant dans le tableau ci-après.

NATURE DES DEPENSES	1976		1977		AUGMENTATION en pourcentage 1976-1977.	
	(En millions de francs.)					
<b>I. — Dépenses ordinaires.</b>						
Dépenses de fonctionnement..	76,49		93,35		+	22,04
Interventions publiques.....	10,22		10,75		+	5,1
<b>Totaux .....</b>	<b>86,72</b>		<b>104,11</b>		<b>+</b>	<b>20,05</b>
	AUTORI- SATIONS de programme.	CREDITS de paiement.	AUTORI- SATIONS de programme.	CREDITS de paiement.	AUTORI- SATIONS de programme.	CREDITS de paiement.
<b>II. — Dépenses en capital.</b>						
Dépenses d'investissement.....	142,8	81	142,96	102,53	+	0,1
F. I. A. N. E.....	84	11,91	60,20	14	—	28,3
<b>Totaux .....</b>	<b>226,8</b>	<b>92,91</b>	<b>203,16</b>	<b>116,53</b>	<b>—</b>	<b>10,4</b>
<b>Totaux en crédits de paiement .....</b>		<b>179,63</b>		<b>220,64</b>		<b>+ 22,8</b>

Si l'on retient la présentation budgétaire traditionnelle, le total des dotations prévues pour 1977 (dotation au F. I. A. N. E. [1] comprise) s'élève à 220,64 millions de francs contre 179,63 millions de francs en 1976, ce qui représente une augmentation en francs courants de 22,8 %.

Mais cette évolution apparemment très favorable doit être ramenée à de plus justes proportions. Il convient de se souvenir en effet que, l'an dernier, l'ensemble des crédits avait diminué de 3,5 % par rapport à un budget qui n'avait augmenté lui-même, en 1975, que de 4,3 %. En réalité, cette progression est principalement due à l'augmentation importante pour les dépenses en capital des crédits de paiement qui s'étaient accumulés depuis trois ans, faute d'une consommation suffisamment rapide et dont le retard est peu à peu comblé. C'est pour cette raison que l'on peut parler d'un budget de transition et de remise en ordre.

b) Pour les dépenses ordinaires, les dotations passent de 86,72 à 104,11 millions de francs, soit une augmentation de 20 %. Cet accroissement est essentiellement imputable à la progression des dépenses de fonctionnement (+ 22 %).

(1) F. I. A. N. E. : Fonds d'intervention et d'action pour la nature et l'environnement.

Par contre, *les interventions publiques* qui avaient diminué de 5,7 % en 1976 et de 1 % en 1975 n'augmentent que de 5,1 %, ce qui ne permet même pas un rattrapage en francs courants du niveau atteint en 1974.

c) En ce qui concerne **les dépenses en capital**, qui constituent traditionnellement la partie la plus importante de ce budget, on constate la diminution des autorisations de programme qui s'élèvent à 203,16 millions de francs contre 226,8 millions de francs en 1976, ce qui représente **une baisse de 10,4 %**.

Quant aux crédits de paiement, ils passent de 92,91 à 116,53 millions de francs. Cette progression de 25,4 % traduit, comme on l'a déjà remarqué, une volonté de rattrapage dans la liquidation des programmes d'équipement dont le rythme insuffisant avait été dénoncé par la Cour des Comptes et le Parlement lors de la discussion des précédents budgets. Si cette régularisation est satisfaisante, il est néanmoins regrettable qu'elle se matérialise par une réduction des ambitions du Ministère, réduction attestée par la diminution des autorisations de programme. L'adoption de ce que l'on pourrait qualifier un « profil bas » illustre la difficulté, voire l'impossibilité, dans laquelle se trouvent les services de l'Environnement d'inciter, d'aider les opérations-pilotes et d'encourager des initiatives suffisamment nombreuses et importantes.

Parmi les dépenses en capital, il faut distinguer celles qui font l'objet d'une affectation précise pour diverses actions et la dotation du F. I. A. N. E. qui est ventilée en cours d'année après décision du Comité interministériel d'action pour la nature et l'environnement (C. I. A. N. E.)

**Les dépenses d'investissement affectées** augmentent de 26,5 % en crédits de paiement et seulement de 0,1 % en autorisations de programme

**Quant aux crédits du F. I. A. N. E.**, ils diminuent de manière spectaculaire en autorisations de programme (— 28,3 %) mais augmentent de 17,5 % en crédits de paiement, ce qui traduit la remise en ordre évoquée précédemment. Les prévisions de répartition des crédits du F. I. A. N. E. pour 1977 ne sont pas encore connues, car elles dépendent des décisions qui seront prises ultérieurement par le C. I. A. N. E. Il est cependant intéressant de voir quelle a été la destination des crédits en 1975 et en 1976 (première tranche) en analysant le tableau ci-après.

**F. I. A. N. E.**

**Comparaison 1974-1975-1976.**

(Autorisations de programme en milliers de francs.)

PROGRAMMES	1974		1975		1976	
	Total F. I. A. N. E. 1974.		Total F. I. A. N. E. 1975.		F. I. A. N. E. 1976 (première tranche).	
	Montant.	Pourcentage.	Montant.	Pourcentage.	Montant.	Pourcentage.
<i>Actions dans les milieux naturels...</i>	8 689	7,5	29 274	19,5	11 767	15,9
Eaux continentales .....	3 800	3,3	11 199	7,5	2 067	2,8
Eaux marines .....	3 939	3,4	4 675	3,1	4 350	5,9
Atmosphère .....	950	0,8	13 400	8,9	5 350	7,2
<i>Traitement des agressions.....</i>	57 573	50	41 226	27,5	16 380	22
Actions sur les agressants.....	»	»	»	»	1 130	1,3
Prévention des agressions.....	9 460	8,2	2 850	1,9	1 650	2,2
Réduction des agressions.....	48 113	41,8	38 376	25,6	13 600	18,3
<i>Patrimoine écologique.....</i>	5 250	4,6	5 750	3,8	1 658	2,2
Réserves naturelles.....	2 000	1,7	2 450	1,6	»	»
Parcs nationaux.....	1 100	1	800	0,5	»	»
Sites et monuments naturels.....	2 150	1,9	1 000	0,7	400	0,5
Systèmes rares et fragiles.....	»	»	»	»	958	1,3
Faune et flore.....	»	»	1 500	1	300	0,4
<i>Amélioration du cadre de vie.....</i>	39 661	34,5	61 129	40,7	34 718	46,8
Cadre de vie urbain .....	23 827	20,7	42 094	28	18 890	25,5
Cadre de vie rural .....	6 582	5,7	4 599	3,1	5 340	7,2
Zones d'aménagements coordonnés.	7 250	6,3	10 701	7,1	5 000	6,7
Développement d'activités d'animation ou de nature.....	2 052	1,8	3 735	2,5	5 488	7,4
<i>Information, formation, actions de soutien .....</i>	3 970	3,4	12 750	8,5	9 700	13,1
Information, formation.....	2 720	2,4	5 500	3,7	8 350	9,5
Collecte et traitement de l'information .....	500	0,4	7 250	4,8	950	1,3
Etudes économiques.....	750	0,6	»	»	»	»
Evaluation de l'environnement....	»	»	»	»	400	2,3
<b>Totaux généraux.....</b>	<b>115 143</b>	<b>100</b>	<b>150 129</b>	<b>100</b>	<b>74 223</b>	<b>100</b>

Ce tableau fait ressortir la priorité accordée en 1975 à l'amélioration du cadre de vie urbain (28 % des dépenses du F. I. A. N. E.), à la réduction des agressions (25,6 % de l'ensemble) et aux actions en faveur des eaux continentales et marines (10,6 % de l'ensemble).

d) Si l'on examine le budget présenté de manière fonctionnelle, on aboutit à des constatations identiques à celles déjà formulées.

Le tableau suivant qui regroupe les actions financées par le Ministère (F. I. A. N. E. exclu) met en évidence la progression modérée (+ 7,5 %) des actions consacrées au financement des études et de l'entretien, parmi lesquelles les dépenses en faveur des milieux naturels, du traitement des agressions et du patrimoine écologique bénéficient d'une priorité.

Le tableau fait également ressortir pour les dépenses en capital la stagnation des autorisations de programme qui n'augmentent que de 0,1 %. Parmi les secteurs les plus touchés il convient de relever les actions dans les milieux naturels et les investissements destinés au traitement des agressions.

**Actions financées par le Ministère (F. I. A. N. E. exclu).**

(En milliers de francs.)

PROGRAMMES	TITRES III ET IV Etudes et entretien.			TITRES V ET VI Investissements.		
	1976	1977	Pourcentage 1976-1977.	1976	1977	Pourcentage 1976-1977.
Actions dans les milieux naturels .....	1 950	2 620	+ 34,3	20 950	18 250	— 12,8
Traitement des agressions.....	6 228	7 685	+ 23,3	36 550	39 450	— 7,9
Patrimoine écologique.....	20 207	22 688	+ 12,2	25 700	25 326	— 1,4
Amélioration du cadre de vie.	7 101	6 415	— 9,6	26 200	26 450	+ 0,9
Information, formation et actions de soutien.....	10 900	10 557	— 3,1	4 500	4 450	— 1,1
Recherche .....	929	929	0	28 900	29 034	+ 0,4
Totaux (programme)..	47 315	50 894	+ 7,5	142 800	142 960	+ 0,1
Pour mémoire :						
Fonctionnement du ministère .....	39 408	53 218	+ 35	»	»	»
Totaux généraux.....	86 723	101 112	+ 20,05	142 800	142 960	+ 0,1

e) Dans le cadre de l'exécution du VII<sup>e</sup> Plan, le Ministère de la Qualité de la Vie contribue au financement de **trois programmes d'action prioritaires** (P. A. P.). Il s'agit du programme n° 24 (défendre le patrimoine naturel) pour lequel il a été désigné comme chef de file de l'action n° 1, ainsi que des programmes n° 21 (mieux vivre dans la ville) et n° 25 (renforcer le potentiel scientifique du pays).



Sa participation au financement de ces trois P. A. P. atteindra au total 75 millions de francs répartis de la manière suivante :

47 millions pour le P. A. P. n° 24 ;

24 millions pour le P. A. P. n° 25 ;

4 millions pour le P. A. P. n° 21.

2. — LES CRÉDITS CONSACRÉS A LA PROTECTION DE L'ENVIRONNEMENT  
DANS LES AUTRES MINISTÈRES

En raison de l'aspect multiforme de la politique de protection de l'environnement, plusieurs départements ministériels consacrent des crédits à des actions sur lesquelles, lors de la préparation du budget, le Ministère de la Qualité de la Vie dispose d'un droit de regard, en vertu de l'article 6 du décret du 2 février 1971.

Malgré la part d'arbitraire qu'il y a dans l'individualisation de ces crédits destinés à la protection du cadre de vie, on estime que leur montant global (en autorisations de programme) passera de 1 486,55 millions de francs en 1976 à **1 336,55 millions de francs en 1977, soit une diminution de 10,1 %**. Sur ce total, plus de 60 % proviennent du Ministère de l'Équipement, du Ministère de l'Agriculture et du Ministère de l'Intérieur.

Le tableau ci-après permet d'analyser comment ont été réparties ces dotations entre les diverses actions et les différents ministères en 1976 et 1977.

Crédits d'équipement affectés à la Protection de la nature et de l'Environnement  
par les autres départements ministériels.

	AUTORISATIONS DE PROGRAMME	
	1976	1977 (Prévisions.)
	(En millions de francs.)	
A. — Répartition par fonction.		
Action dans les milieux naturels.....	162,07	119,98
Traitement des agressions.....	370,05	276,51
Patrimoine écologique.....	116,45	112,01
Amélioration du cadre de vie.....	776,62	778,59
Information, formation et action de soutien...	61,36	49,46
Totaux .....	1 486,55	1 336,55

	AUTORISATIONS DE PROGRAMME	
	1976	1977 (Prévisions.)
	(En millions de francs.)	
<i>B. — Répartition par ministère de compétence.</i>		
Culture .....	98,95	99,82
Agriculture .....	372,47	287,54
D. A. T. A. R. ....	79,50	76,25
Education, Université.....	61,36	49,46
Equipement, Logement.....	368,35	327,01
Intérieur .....	283,50	190,70
Santé .....	37,80	25,20
Transports .....	23,84	28,01
Qualité de la vie :		
— Jeunesse et Sports.....	158,40	248,50
— Tourisme .....	3,18	4,06
<b>Totaux .....</b>	<b>1 486,55</b>	<b>1 336,55</b>

En définitive, si l'on regroupe les autorisations de programme inscrites au budget de l'Environnement (F. I. A. N. E. compris) et celles consacrées au même objet par les autres ministères, on obtient **un volume global de 1 539,71 en 1977** (contre 1 713,35 millions en 1976), ce qui représente une diminution de 10,1 %. Malgré les incertitudes qui pèsent sur l'évaluation des dépenses consacrées à l'environnement par les autres ministères, force est donc de constater l'important recul de l'action de l'Etat en 1977.

## II. — L'insuffisance des moyens humains.

Le Ministère dispose d'une structure administrative légère qui correspond, d'une part, à sa relative jeunesse et, d'autre part, à sa vocation d'organe d'incitation et de coordination. Cependant, dans la mesure où son action de contrôle et de surveillance est appelée à se développer, on ne peut manquer de s'interroger sur les conséquences d'une insuffisance de moyens en personnel que les créations de postes en 1977 ne contribueront guère à compenser, en particulier au niveau régional et départemental.

### 1. — DES CRÉATIONS DE POSTES RÉDUITES

Les 104 créations d'emplois prévues pour 1977 ont pour objet essentiel de permettre la régularisation de la position administrative de personnels déjà en service au Ministère.

Au total, 90 emplois correspondent à ces régularisations, à savoir :

— 62 emplois pour la prise en compte d'agents jusqu'alors rémunérés sur crédits d'étude ;

— 28 emplois transférés depuis le budget de l'Agriculture, correspondant aux personnels jusqu'alors mis à la disposition du Département de l'Environnement au titre du cadre d'emploi.

Par contre, l'effort de renforcement des structures de l'Environnement, qui avait pu être engagé avec une certaine vigueur lors de l'établissement du budget 1976, a été très fortement freiné en 1977 : **en définitive, seuls 14 emplois seront réellement créés**, emplois qui seront affectés au niveau régional, soit aux ateliers régionaux des sites et paysages, soit aux délégations régionales à l'Environnement.

Par ailleurs, dans les documents budgétaires figure la création de 13 emplois pour assurer le fonctionnement du Cabinet du Secrétaire d'Etat à l'environnement qui a disparu à l'occasion du dernier remaniement ministériel. Ils n'ont donc plus de raison d'être.

Au total, le Ministère disposera de 981 agents pour accomplir ses différentes missions. Pour avoir une vue plus complète de l'effectif directement intéressé par la politique de l'environnement, il conviendrait, en outre, d'ajouter le personnel des agences financières de bassin (675), celui du Conseil supérieur de la pêche (754), celui de l'Office national de la chasse (142) et celui des parcs nationaux (215), *ce qui représente environ 2 767 personnes*. Si l'on s'en tient au Ministère seul, les effectifs sont malheureusement bien plus réduits, en particulier au niveau régional et départemental.

## 2. — DES SERVICES MAL IMPLANTÉS AU NIVEAU RÉGIONAL ET DÉPARTEMENTAL

a) **Au niveau régional**, l'action du Ministère est relayée par les délégués régionaux à l'Environnement et par les ateliers régionaux des sites et paysages qui bénéficient cette année de la création de 14 postes.

Le nombre des **délégués régionaux à l'environnement** atteint actuellement le chiffre de 23. Il s'est accru d'une unité au cours de l'année 1976 avec la création d'un poste pour la région des

Antilles et de la Guyane. Les modalités de leurs interventions découlent des instructions générales qui leur ont été données en 1972 et qui n'ont pas été modifiées depuis. Ainsi, ils sont chargés d'apporter aux préfets de la région dans laquelle ils exercent leurs conseils sur les objectifs poursuivis par la politique gouvernementale de l'environnement et sur les modalités de l'action administrative propre à les atteindre. Ils doivent également observer l'évolution et les effets des actions engagées et rendre compte de leurs observations.

Un des objectifs essentiels de l'action des délégués régionaux est d'inciter les autorités administratives, les agents économiques et techniques, dont les activités ont des répercussions sur le cadre de vie, à prendre en compte les préoccupations liées à la protection de l'environnement. Ce rôle est particulièrement ingrat car il se heurte à des administrations puissantes (agriculture, intérieur, équipement), aux habitudes bien établies.

Quant aux **ateliers régionaux des sites et paysages**, dont le nombre reste fixé à 9, ils ont un rôle d'assistance technique qui est appelé à se développer à l'avenir pour apprécier, dans le cadre de l'article 2 de la loi du 10 juillet 1976 sur la protection de la nature, l'impact de certaines opérations d'aménagement sur l'environnement.

On peut s'interroger sur la possibilité qu'ils peuvent avoir de participer réellement à ce contrôle dans la mesure où ils ne disposent que de moyens financiers et humains très réduits.

**b) Les bureaux départementaux de l'Environnement** constituent le dernier relais de l'action du Ministère ; ils ont pour vocation essentielle d'assister les préfets dans les tâches administratives prolongeant leur action en matière d'environnement et d'assurer l'information et l'orientation du public.

Leur existence devrait simplifier la mission du délégué régional dans la mesure où celui-ci trouverait rassemblée une large partie des éléments d'information qui lui sont nécessaires et où il bénéficierait indirectement de l'assistance prêtée au préfet.

Malheureusement, ces bureaux n'ont pas été créés dans tous les départements et ceux qui l'ont été fonctionnent avec plus ou moins d'efficacité. Il est difficile de se faire une idée de leur activité réelle en 1976. Le Ministère de la Qualité de la vie lui-même ne

semble pas parfaitement informé de leur action, ce qui est tout de même assez surprenant. Quant à leur audience auprès de l'opinion publique, elle est quasiment nulle.

Votre commission espérait qu'un effort de réflexion sur la mission des bureaux départementaux, leurs difficultés de fonctionnement et les blocages auxquels ils se heurtent serait au moins entrepris en 1976. Elle y invitait vivement le Gouvernement dans l'avis de l'an dernier. Force est donc de constater l'inanité de ses efforts. Il est cependant urgent de mettre fin aux incertitudes actuelles afin que les citoyens, les collectivités locales et les associations puissent trouver, au moins au niveau départemental, une structure d'accueil compétente sur tous les problèmes d'environnement.

## DEUXIEME PARTIE

### LA POLITIQUE DE L'ENVIRONNEMENT

#### A L'EPREUVE DES FAITS

Compte tenu de l'insuffisance des effectifs du Ministère de la Qualité de la Vie et de l'accroissement très limité des dotations budgétaires, on est en droit de se demander si ce dernier est en mesure de remplir les principales missions qui lui sont confiées. Si son rôle de conception, en particulier sur le plan législatif, ne semble pas devoir souffrir de cette situation, par contre on peut craindre que ses fonctions de coordination et d'incitation ne soient sérieusement compromises.

#### I. — Un bilan législatif satisfaisant.

Au cours des deux dernières années, il est indéniable que le Ministère de la Qualité de la Vie a démontré sa capacité de concevoir des réformes, de les faire accepter par le Gouvernement et de les faire adopter par le Parlement. *Plusieurs textes d'une grande importance* ont, en effet, été votés sous son impulsion. Désormais, le Ministère va devoir faire preuve d'imagination moins dans le domaine législatif, où quelques réformes restent encore à élaborer, que dans le domaine réglementaire où tout reste à faire. C'est d'ailleurs à ce niveau que l'on jugera l'ampleur réelle des réformes adoptées.

#### 1. — LE TRAVAIL LÉGISLATIF ACCOMPLI

a) Parmi les cinq principaux textes adoptés par le Parlement, il convient de citer tout d'abord **la loi du 15 juillet 1975 relative à l'élimination des déchets et à la récupération des matériaux**. D'ores et déjà deux décrets d'application ont été publiés :

— le décret n° 76-472 du 25 mai 1976 prévoit la création du Comité national pour la récupération et l'élimination des déchets. Composé pour égales parties de représentants de l'Etat, des collectivités locales et de personnes qualifiées, soit au total 60 membres ;

il peut être saisi par le Ministre de toute question faisant l'objet de la loi de juillet 1975. Il participe à la désignation des membres du Conseil d'administration de l'Agence pour la récupération et l'élimination des déchets ;

— le décret n° 76-473 du 25 mai 1976 est relatif à l'Agence nationale pour la récupération et l'élimination des déchets. Il s'agit d'un établissement public de l'Etat à caractère industriel et commercial, qui est chargé d'engager et de faciliter toutes les actions de récupération et d'élimination des déchets. A cet effet, il entreprend les études, les recherches, les travaux ou la construction d'ouvrages qu'il juge nécessaires à la réalisation de sa mission.

Votre commission regrette néanmoins vivement que l'Agence ne puisse fonctionner normalement avant 1977, c'est-à-dire presque deux ans après le vote de la loi.

En vue d'assurer néanmoins son démarrage, un crédit du F.I.A.N.E. de 5 millions de francs lui a été affecté. Il doit permettre notamment d'engager, avant la fin de 1976, la location et l'équipement de bureaux, le recrutement d'une première équipe de 30 personnes et le financement d'études préparant ses programmes d'intervention.

D'autres décrets, soumis à la Commission interministérielle de coordination dans le domaine de l'élimination des déchets, sont attendus prochainement : l'un, concernant l'article 8 de la loi, est relatif au contrôle des déchets dangereux ; un autre pris en application de l'article 20 organise la récupération. Enfin, le décret d'application de l'article 9 concernant les conditions d'exercice des activités d'élimination de certains déchets dangereux est en préparation.

Quant aux taxes qui devraient être perçues par l'Agence nationale, elles n'ont pour l'instant fait l'objet d'aucune décision. Elles frapperaient quelques produits seulement (emballage de grande diffusion, pneumatiques, etc.) et permettraient de financer des programmes d'actions visant à favoriser l'élimination ou la récupération des déchets que deviennent ces produits après usage.

**b) La loi n° 76-599 du 7 juillet 1976 relative à la prévention et à la répression de la pollution marine par les opérations d'immersion effectuées par les navires et aéronefs et à la lutte contre la pollution marine accidentelle et la loi n° 76-600 du 7 juillet 1976**

**relative à la prévention et à la répression de la pollution de la mer par les opérations d'incinération** sont également d'une grande importance.

Les projets de décrets élaborés corrélativement aux projets de loi sur les immersions et l'incinération en mer ont dû être totalement révisés à la suite des modifications apportées par le Parlement aux projets initiaux présentés par le Gouvernement.

De nouveaux projets de décrets sont en cours d'élaboration et devront faire l'objet d'une concertation interministérielle approfondie qui devra en outre prendre en compte les propositions de réorganisation des compétences administratives découlant de l'élaboration du rapport sur les pollutions marines accidentelles prévu à l'article 16 de la loi n° 76-599.

D'après les indications fournies par le Ministère, les décrets devraient cependant paraître dès la fin de cette année, ou dans les premières semaines de 1977.

c) **La loi n° 76-629 du 10 juillet 1976 relative à la protection de la nature** constitue la pièce maîtresse des dispositions législatives adoptées au cours des deux dernières années. Elle touche une grande variété de domaines et son entrée en vigueur complète ne pourra intervenir que progressivement.

S'agissant des réserves naturelles, un projet de décret portant règlement d'administration publique pour l'application de la loi, et notamment ses articles 16 à 27, a été établi par les services et sera soumis prochainement à la consultation interministérielle.

Les avant-projets de décret concernant les articles 3 et 4 (protection des espèces animales et végétales), 5 (commerce et transport des espèces animales non domestiques et végétales), 6 et 7 (établissement contenant des animaux sauvages) ont été établis par les services du Ministère de la Qualité de la vie, mais leur publication n'est pas encore envisagée car les procédures de coordination interministérielles sont fort longues.

Quant à **l'article 2**, qui constitue l'innovation principale de la loi sur la protection de la nature, il doit faire l'objet d'un décret d'application qui précisera en particulier la liste des ouvrages et aménagements qui ne seront pas soumis à la procédure d'étude d'impact.



Votre rapporteur n'a pu savoir à quel stade l'élaboration du décret se trouvait. *Il conviendra en tout cas que le Parlement soit d'une particulière vigilance sur son contenu* car il est certain que de rudes oppositions vont se manifester au sein de l'Administration. Il faut se souvenir, en effet, que lors de l'élaboration du projet de loi, le recours à l'arbitrage du Premier Ministre avait dû avoir lieu à propos de la rédaction de l'article 2 et que les propositions du Ministère de la Qualité de la vie n'avaient pas été retenues.

Il semblerait, en définitive, que tous les grands projets d'ouvrage et d'aménagement actuels (installations de production d'électricité par voie hydraulique, thermique et nucléaire, de transport à haute tension de l'énergie électrique, infrastructure de transports — autoroutes, voies fluviales, ferrées, aéroports — etc.) qui relèvent de la procédure d'instruction mixte à l'échelon central seront soumis à la procédure de l'étude d'impact en application de l'article 2.

Par ailleurs, le respect des dispositions de l'article 2 ne pourra être assuré que si l'**Atelier central de l'Environnement**, en cours de création, dispose de moyens financiers et humains suffisamment importants. Il conviendra qu'il puisse demander, si nécessaire, l'étude de nouvelles variantes aux projets présentés par les maîtres d'ouvrages, en réalisant lui-même ou en faisant réaliser des contre-expertises.

Il devra aussi, et c'est actuellement sa tâche la plus urgente, définir et unifier la méthodologie de ces études d'impacts vis-à-vis des différents types d'aménagements et d'équipements.

D'après les indications fournies par le Ministère de la Qualité de la vie, l'Atelier central serait opérationnel à l'automne 1976, compte tenu des postes de contractuels inscrits au budget 1976 et des personnels mis à sa disposition, soit par d'autres ministères, soit par redéploiement interne; il disposera, fin 1976, d'un directeur, assisté par onze collaborateurs.

Il pourra en outre recourir à un réseau d'experts de haut niveau et de conseils. Pour 1976, il est doté d'un budget de 1 200 000 F. En 1977, il disposera d'une dotation plus importante prélevée sur les dotations des chapitres 34-07 et 57-01.

Il va de soi que l'existence de l'Atelier central ne doit pas être le prétexte d'une reconcentration et il ne devra traiter que les dossiers qui, en vertu de procédures existantes, remontent

d'ores et déjà au niveau central. Pour les autres dossiers, le Secrétaire d'Etat à l'Environnement s'appuiera sur les délégués régionaux à l'Environnement assistés par les ateliers régionaux des sites et paysages, dont l'organisation sera redéfinie et l'orientation modifiée. Les ateliers régionaux travailleront, en ce qui concerne les études d'impacts, suivant les directives techniques de l'Atelier central.

Les 14 postes budgétaires nouveaux inscrits au budget de 1977 sont destinés à renforcer les moyens disponibles dans les régions, en vue de l'application de la loi sur la protection de la nature.

**d) La loi n° 76-663 du 19 juillet 1976 relative aux installations classées pour la protection de l'environnement** constitue également une pièce importante de l'ambitieux effort de rénovation mené au cours des derniers mois par le Ministère.

L'article 29 de cette loi prévoit que les dispositions entreront en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 1977. A cette date, sont abrogés à la fois la loi du 19 décembre 1917 et le décret-loi validé du 1<sup>er</sup> avril 1939.

Dans l'état actuel des textes, une part essentielle des dispositions d'application de la loi du 19 décembre 1917 est contenue dans le décret n° 64-303 qui devra ainsi être remplacé par un texte ayant la même portée et pris en application de l'article 28 de la loi du 19 juillet 1976.

La rédaction définitive de ce décret nécessite toutefois des mises au point et des consultations interministérielles pour tirer les conséquences des modifications apportées par le Parlement au projet de loi initial (problèmes de la coordination des législations en matière de carrière, condition d'octroi des autorisations préfectorales ou ministérielles, modalités d'intervention des conseils régionaux ou généraux, etc.).

Le second texte essentiel pour l'application de la loi est le décret arrêtant la nomenclature des installations classées (décret en Conseil d'Etat pris en application de l'article 2 de la loi).

Il devra prendre en compte les conséquences de l'extension du champ d'application de la loi à d'autres activités que celles ayant le caractère industriel et commercial tout en faisant en sorte

d'éviter que des installations couramment détenues par des particuliers ne tombent sous le coup de cette loi (à condition que leurs inconvénients soient très réduits). Le travail correspondant est en cours.

Compte tenu de la date d'entrée en vigueur de la loi, il faut espérer que les principaux textes d'application qui viennent d'être rappelés pourront intervenir le 1<sup>er</sup> janvier 1977.

## 2. — LES RÉFORMES RESTANT A PROMOUVOIR

L'aspect positif de l'œuvre législative dont on vient de faire le bilan ne doit pas faire oublier que de vastes lacunes demeurent dans le droit de la nature et de l'environnement. Il conviendra de les combler peu à peu à l'avenir. Quelques domaines sont, à cet égard, particulièrement concernés.

a) Il s'agit tout d'abord de la **lutte contre la pollution de l'air**. Il faut reconnaître qu'en cette matière la réflexion est assez avancée. En effet, conformément à la demande du Président de la République, des études ont été engagées en vue de la création **d'une Agence de l'air** destinée à renforcer les moyens dont dispose le Ministère de la Qualité de la vie dans le domaine de la prévention de la pollution de l'air. Les grandes lignes de ce projet ont été examinées en Conseil des Ministres le 12 mai 1976. Ainsi, les missions de l'Agence nationale de l'air se situeront sur les trois plans de la promotion des techniques de prévention, du développement de la surveillance de la qualité de l'air et du développement de la concertation au plan local dans les sites où se posent des problèmes graves. En ce qui concerne le développement des techniques de prévention, on connaît les difficultés rencontrées à l'heure actuelle pour obtenir l'expérimentation en vraie grandeur de solutions nouvelles ; la participation financière de l'agence à de telles opérations de démonstration en faciliterait indéniablement la réalisation. Par ailleurs, l'Agence, lorsqu'elle aura été créée, appuiera l'action menée conjointement par le Service des Mines, les collectivités locales et les industriels dans le domaine de la surveillance du milieu.

Le financement des actions de l'Agence proviendra essentiellement d'un prélèvement sur l'ensemble des combustibles (gaz, charbon, produits pétroliers).

Sur la base de ces orientations, les services du Ministère de la Qualité de la vie envisagent d'aboutir à une création effective en 1978.

b) En ce qui concerne la **lutte contre le bruit**, la définition d'une politique cohérente est beaucoup plus difficile à établir et les perspectives d'une loi-cadre sur le bruit n'apparaissent pas clairement.

En cette matière, le Ministère n'a de compétence directe que pour les bruits émis par les établissements tels qu'ils sont définis par la nouvelle loi du 19 juillet 1976. Dans tous les autres domaines, il coordonne les actions menées par les autres ministères ou les suscite, le cas échéant. Il est ainsi amené à se préoccuper des problèmes posés par les véhicules automobiles, les avions, les engins de chantier et divers autres secteurs.

c) La volonté de réforme des services de l'environnement ne devra pas être limitée à ces deux secteurs.

En effet, en dépit des améliorations introduites récemment sur le plan international, **la protection de la mer et des océans est encore très insuffisante**. Un effort d'imagination s'impose donc à cet égard. Dans d'autres domaines, l'administration n'aurait même pas à fournir cet effort car les projets sont établis. Le seul ennui, c'est qu'ils ne sont pas soumis à l'examen du Parlement, alors que leur dépôt avait été annoncé dans des délais rapprochés. Il s'agit en particulier des projets de loi sur la chasse, sur la pêche, sur l'obligation pour certains bateaux de plaisance d'un tonnage important de ne rejeter que des eaux propres.

Au cours des débats à l'Assemblée Nationale, le ministre a annoncé qu'un projet sur le contrôle des produits de l'industrie chimique serait déposé rapidement.

## II. — Les difficultés de la coordination.

Il est un domaine où l'insuffisance des moyens humains mis à la disposition des services de l'Environnement risque de faire sentir ses effets : il s'agit des tâches de coordination, qui constituent une des missions les plus importantes du Ministère de la Qualité de la vie. Bien qu'un renforcement de ses pouvoirs soit intervenu récemment, dans l'ensemble, de sérieuses difficultés subsistent.

## 1. — DES ATTRIBUTIONS RENFORCÉES

Votre commission se félicite de l'adoption par le Conseil des Ministres du 3 novembre 1976 d'un projet de décret qui donne de nouvelles attributions au Ministre de la Qualité de la vie en matière de **police des eaux**.

Il faut rappeler, en effet, que la police des eaux est actuellement partagée selon des critères très complexes entre les départements de l'Équipement, de l'Agriculture et de l'Industrie. La réforme a pour objet de confier à une autorité unique la responsabilité de la gestion des eaux douces superficielles et souterraines et des eaux marines afin d'assurer une meilleure cohérence de l'action de l'Etat, qui est rendue nécessaire par l'utilisation de plus en plus importante de l'eau.

Certes, les actions de l'Etat dans le domaine de l'eau font l'objet, depuis huit ans, d'une coordination très précise, mais plusieurs raisons ont conduit à cette mesure de concentration de l'autorité de l'Etat sous une responsabilité unique : l'augmentation constante des besoins en eau, parfois concurrents, la nécessité de construire et d'exploiter des ouvrages pour accroître les ressources disponibles au profit de tous les utilisateurs, l'obligation d'amplifier la lutte contre la pollution des cours d'eau et de la mer. Cette dernière lutte est rendue plus difficile par le fait que les mesures et les ouvrages les plus simples ont été réalisés et que l'effort à poursuivre doit porter sur des opérations plus complexes.

En outre, la récente sécheresse a confirmé l'interdépendance des divers usages de l'eau et la nécessité de répartir les ressources disponibles à partir d'une conception globale de la gestion dans chaque bassin hydrographique. Elle a confirmé également qu'une politique d'exploitation combinée des eaux souterraines et superficielles devait être développée.

La police des eaux qui consiste en particulier à délivrer les autorisations de prise et de rejet et à en contrôler l'exécution continuera à être exercée par les services extérieurs des trois ministères actuellement concernés. Cette situation risque de poser des problèmes d'application délicats si l'action des divers ministères n'est pas coordonnée étroitement sur des bases claires.

Lors du même Conseil des Ministres du 3 novembre 1976, une autre décision contribuant au renforcement des attributions du Ministère de la Qualité de la vie a été prise puisqu'elle lui confie **l'animation et la coordination de l'action gouvernementale en matière de lutte contre le bruit**. Compte tenu du peu de précision dont a pu bénéficier votre rapporteur à propos de cette innovation, il est difficile d'apprécier sa portée réelle.

## 2. — LES DIFFICULTÉS NON RÉSOLUES

L'élargissement des attributions du Ministère de la Qualité de la vie dans le domaine de l'eau et du bruit est encore trop récent pour qu'on puisse en examiner les résultats. Du moins dispose-t-il désormais des bases juridiques nécessaires à son action. Tel n'est pas le cas dans deux domaines précis, l'énergie nucléaire et la pollution de la mer, où le Ministère est sérieusement démuné.

a) En matière de **lutte contre la pollution d'origine nucléaire**, il ne semble pas abusif de dire que le Ministère a abandonné toute volonté de coordination. Il paraît se satisfaire du partage actuel des compétences entre le Ministère de l'Industrie de qui relève la sécurité des centrales nucléaires, le Ministère de la Santé qui contrôle la protection des radiations ionisantes, et le Service central de sûreté des installations nucléaires qui est compétent en matière de traitement et de stockage des déchets nucléaires. L'action du Ministère de la Qualité de la vie se limite donc aux questions concernant les sites et paysages, l'eau et les risques de dispersion des produits radioactifs. Encore ne dispose-t-il pas des moyens suffisants pour faire face à une tâche qui, compte tenu du programme français d'équipement en installations nucléaires, est appelée à des développements considérables.

b) En matière de **lutte contre la pollution de la mer**, la situation est encore plus complexe. Des incidents récents (naufrages de l'*Olympic Bravery* et du *Boehlen*) ont posé à nouveau la question de la coordination des moyens à mettre en œuvre en cas de grave pollution accidentelle. Huit ministères ou secrétariats d'Etat interviennent en cas de pollution du littoral par les hydrocarbures : Intérieur (Sécurité civile à l'échelon national et préfet à l'échelon du département concerné), Défense (Marine et préfet maritime de la région concernée), Equipement, Economie et Finances, Industrie et Recherche, Qualité de la vie, Marine marchande,

Transports. Quant à la mise en œuvre du plan Polmar de lutte contre la pollution marine, elle incombe au Ministère de l'Intérieur, sur la terre ferme, et à celui de la Défense, sur mer.

Certes, le plan Polmar a le mérite d'exister et un rapport est en cours d'élaboration pour améliorer les méthodes de prévention et de lutte contre la pollution marine accidentelle. Il sera d'ailleurs soumis au Parlement après avoir été analysé par le Groupement interministériel de coordination des actions en mer des administrations (G. I. C. A. M. A.).

En tout état de cause, il sera difficile de faire admettre à toutes les administrations concernées qu'une seule parmi elles prendra le pas sur les autres. C'est cependant une condition de la rapidité et de l'efficacité de l'intervention des Pouvoirs publics en la matière.

c) D'une manière générale, si l'action de coordination du Ministère de la Qualité de la vie n'est pas parfaitement réalisée, on peut en trouver l'explication dans **deux constatations évidentes.**

D'une part, le Ministère ne dispose d'aucun moyen efficace lors de l'élaboration des enveloppes budgétaires pour faire prévaloir ses droits et, souvent, il ne connaît même pas l'emploi de tous les crédits ouverts. C'est ce que constate la Cour des Comptes qui observe fort justement que l'emploi des crédits relatifs à l'environnement et inscrits aux budgets des autres ministères, « échappe pour une large part à l'initiative du Ministère qui ne dispose, en vertu de l'article 6 du décret du 2 février 1971, que de droits limités puisque, selon les cas, ceux-ci s'analysent soit en une information statistique, soit dans le pouvoir d'émettre un avis, d'être associé à la rédaction de directives ou de recevoir communication des rapports d'utilisation ».

Dans la mesure où il pourrait maîtriser la répartition des fonds affectés par l'Etat à la protection de la nature, au niveau national, encore faudrait-il qu'il puisse en assurer le suivi au niveau local. Or, comme on l'a déjà remarqué, les délégués régionaux à l'environnement ne disposent pas tous d'un atelier des sites et paysages et les bureaux départementaux de l'environnement sont insuffisamment équipés ou n'existent pas. Enfin l'existence d'administration aux traditions aussi solides que celles de l'Agriculture, de l'Équipement ou de l'Intérieur, disposant souvent de l'information et de la supériorité technique que leur confèrent leurs services spécialisés, ne peut qu'accentuer cette situation.

### III. — Les actions du Ministère et l'austérité budgétaire.

Ne disposant pas de services extérieurs, le Ministère de la Qualité de la vie doit mettre en œuvre une politique fondée principalement sur des actions d'incitation et d'animation. Cette politique comporte quatre volets essentiels : la protection des espaces naturels, la lutte contre les principales pollutions, l'amélioration du cadre de vie et le contrôle de la chasse et de la pêche. C'est sur ces grands domaines d'action que votre commission a désiré porter un jugement en essayant d'apprécier les conséquences du budget de rigueur prévu pour 1977.

#### A. — LA PROTECTION DES ESPACES NATURELS

##### 1. — Les parcs nationaux.

Depuis trois ans, aucun parc national n'a été créé. Leur nombre reste fixé à cinq et ils s'étendent sur une superficie de plus de 266 700 hectares. Le tableau ci-après permet d'analyser leurs principales caractéristiques :

PARC NATIONAL	ANNEE de création.	DEPARTEMENTS	SIEGE	SUPERFICIE	
				Parc.	Zone périphérique.
Cévennes .....	1970	Ardèche, Gard, Lozère.	Florac.	85 721	228 000
Ecrins .....	1973	Hautes-Alpes, Isère.	Briançon.	91 800	177 400
Port-Cros .....	1968	Var.	Hyères.	694	
Pyrénées occidentales.	1967	Hautes-Pyrénées, Pyrénées-Atlantiques.	Tarbes.	45 707	206 350
Vanoise .....	1963	Savoie.	Chambéry.	52 839	143 640

Il convient néanmoins de préciser que quatre projets de parcs sont à l'étude ; il s'agit du parc national des îles d'Hyères dont la création pourrait intervenir au milieu de 1977, du parc national du Mercantour dont la création est envisagée en 1978, des parcs nationaux de l'Ariège et de la Guadeloupe dont la date prévisible de création serait en 1979.



Les dépenses de fonctionnement des parcs nationaux sont couvertes pour leur quasi-totalité par une subvention de l'Etat. En 1977, la dotation prévue est de 19,86 millions de francs contre 17,36 millions en 1976 (+ 14,4 %). Quant aux dépenses d'équipement, elles resteront quasiment au même niveau qu'en 1975 et 1976 soit 19,426 millions contre 19,400 millions de francs (en autorisations de programme).

Votre commission relève d'autre part avec intérêt les projets visant à redéfinir le rôle des parcs nationaux dans les zones périphériques. De la sorte, ils bénéficieront de moyens d'intervention plus importants pour orienter le développement économique et social de la zone qui les entoure. Il faut espérer que cela permettra aux populations voisines de se sentir plus concernées par le succès des parcs, dont elles considèrent parfois plus les troubles de jouissance qu'ils entraînent que les bienfaits qu'ils apportent à la collectivité tout entière.

## 2. — *Les parcs naturels régionaux.*

A la différence des parcs nationaux, établissements publics de l'Etat, les parcs naturels régionaux sont, depuis le décret du 24 octobre 1975, de la compétence des régions qui ont la charge de leur création et de leur gestion.

Si, sur le plan des principes, le transfert qui est intervenu paraît normal, **il ne faudrait pas qu'il se traduise brutalement sur le plan financier par un retrait des aides de l'Etat.** En effet, certains parcs connaissent déjà des difficultés financières considérables et, compte tenu de la faiblesse des ressources des régions, on est en droit de se demander ce qu'il adviendrait si l'Etat ne participait plus au financement.

Pour l'instant, le maintien de la participation financière de l'Etat paraît acquis au moins pendant la durée du VII<sup>e</sup> Plan ; elle prend la forme d'une aide au fonctionnement (initialement limitée aux trois premières années de mise en place) et d'une aide à l'investissement. Le montant des subventions de fonctionnement figure au chapitre 44-03 (art. 10) du budget de l'Environnement. Sur les 3,3 millions de francs de l'article 10, 3 millions de francs seraient affectés au financement des subventions de fonctionnement

des parcs en 1977. Dans la mesure où une somme de 4,760 millions de francs avait été accordée en 1976 (compte tenu des aides du F. I. A. N. E. et du F. I. A. T.) il faudrait donc prévoir en 1977 une somme supplémentaire d'au moins 3 millions de francs pour compléter les sommes prévues au seul budget de l'Environnement. Le recours au F. I. A. N. E. ou au F. I. A. T. sera donc à nouveau nécessaire, si le Gouvernement veut tenir les engagements pris vis-à-vis des représentants des parcs naturels régionaux.

Quant aux crédits de l'Environnement consacrés à l'investissement (chapitres 67-01 et 57-01), ils passeront de 12,9 millions de francs en 1976 à 13,4 millions de francs en 1977, soit une augmentation de 0,4 %. Cette progression est d'autant plus faible qu'elle doit être répartie entre un nombre de parcs toujours croissant.

Comme l'indique le tableau ci-après, quinze parcs régionaux ont déjà été créés. Mais le rythme va en diminuant. C'est ainsi que trois parcs ont été créés en 1974 (Brotonne, Lorraine, Pilat). Un seul a été créé en 1975 : celui de Normandie-Maine, de même en 1976 (celui des Vosges du Nord). La création du parc de la Martinique et de celui de la montagne de Reims devrait, en principe, intervenir d'ici la fin de l'année.

PARCS NATURELS RÉGIONAUX	NOMBRE	DENOMINATION
<b>a) Créés par décrets :</b>		
Avant le 31 décembre 1970....	8	Saint-Amand, Armorique, Brière Camargue, Landes, Morvan, Vercors, forêt d'Orient.
En 1972.....	1	Corse.
En 1973.....	1	Haut Languedoc.
En 1974.....	3	Lorraine, Pilat, Brotonne.
En 1975.....	1	Maine - Normandie.
En 1976.....	1	Vosges du Nord.
	15	
<b>b) Projets pris en considération et dont la charte est en cours d'élaboration :</b>		
Avant le 31 décembre 1970....	3	Volcans d'Auvergne, Lubéron, Queyras.
En 1972.....	1	Martinique.
En 1973.....	1	Montagne de Reims.
En 1974.....	1	Marais Poitevin.

### 3. — *Les réserves naturelles.*

L'année 1974 a correspondu au démarrage de la politique de création de cent réserves naturelles en sept ans, dont les principes et les modalités ont été adoptés par le Comité interministériel d'action pour la nature et l'environnement, le 17 décembre 1973.

Huit réserves ont été créées en 1974 ; six seulement l'ont été en 1975, alors que neuf avaient été annoncées. Sept ont été créées en 1976, deux autres créations étant attendues d'ici la fin de l'année.

En tout cas, *le rythme actuel paraît nettement insuffisant* par rapport à l'objectif ambitieux des cent réserves en sept ans. Il semble que les problèmes rencontrés soient inhérents au fait que le classement intéresse en général, soit des propriétés privées, soit des propriétés communales et que le Ministère souhaite obtenir un accord des intéressés avant de procéder au classement et d'éviter, autant que possible, le classement d'office par décret en Conseil d'Etat.

D'une manière générale, la procédure est souvent longue du fait des contraintes administratives (enquêtes publiques locales, réunions de la Commission départementale des sites, consultation de cinq ou six ministères, saisine du Conseil national de la protection de la nature, saisine de la Commission supérieure des sites qui ne peut guère examiner plus d'un, quelquefois deux, dossier de réserves naturelles lors de ses réunions en principe mensuelles).

Si l'on s'en tient aux chiffres connus au 31 décembre 1976, les trente-huit réserves créées depuis 1961, en application de l'article 8 *bis* de la loi du 2 mai 1930, couvriront une surface protégée de 31 610 hectares.

Pour 1977, il est envisagé la mise en place de seize nouvelles réserves. Celles-ci bénéficieront de 825 000 F (contre 885 000 F en 1976) au titre des dépenses de fonctionnement et de 1,4 million de francs (contre 1,5 million de francs en 1976) de crédits d'équipement (en autorisations de programme).

## B. — LA LUTTE CONTRE LES PRINCIPALES POLLUTIONS

Il est souvent difficile d'individualiser les effets néfastes des nuisances engendrées par l'évolution du monde moderne, car elles se combinent de manière très étroite. Pour la clarté de l'examen et en dépit de la part d'arbitraire que cela comporte, votre rapporteur a distingué les pollutions concernant les divers milieux (eau principalement) de celles qui ont pour origine les déchets ou les activités industrielles.

### 1. — *La lutte contre la pollution des eaux.*

a) Cette année, une réflexion approfondie a été menée sur l'orientation dans l'**avenir de la politique de l'eau**, dont les agences de bassin constituent l'instrument essentiel.

La politique de développement et de reconquête de la qualité des ressources en eau du Gouvernement a fait l'objet d'un examen en Conseil des Ministres, le 12 mai 1976, au cours duquel les grandes lignes d'un **plan à quinze ans** ont été approuvées.

Ce plan de quinze ans, qui va être soumis à l'avis des assemblées départementales ou régionales, des chambres consulaires, etc., comporte deux grandes parties relatives, l'une à l'aménagement des ressources en eau, et l'autre à la lutte contre la pollution.

La partie « aménagement des ressources en eau » comprend des propositions qui concernent les grands barrages, les autres ouvrages de stockage ou de transferts d'eau et la protection des captages.

Les grands ouvrages structurants sont localisés dans les hauts bassins de la Seine, de la Loire et de la Garonne. C'est ainsi que le plan retient dans le bassin de la Seine, les barrages de l'Aube, d'Origny-Sainte-Benoite, de Varennes-en-Argonne, de Villers-le-Sec, de la Cure.

Dans le bassin de la Loire sont retenus les barrages de Villerest, de Naussac, de Cublaise (ou de Serre-de-la-Fare), du Veudre, de Chambonchard. Enfin, dans le bassin de la Garonne, le barrage de Montbel est le seul à avoir été retenu. Les ouvrages de capacité plus faibles répertoriés sont au nombre d'une soixantaine.

Ce programme de 15 ans comporte en francs 1975 une estimation des travaux à réaliser. Par contre, il ne comporte pas de plan de financement, celui-ci pouvant être très varié selon la nature de l'ouvrage et les usages auxquels l'eau est destinée. Les barrages n'ayant pas fait l'objet d'un programme d'action prioritaire national à l'occasion du VII<sup>e</sup> Plan, il n'est pas prévu d'enveloppe globale à ce titre pour la période 1976-1980, ce qui est fort regrettable.

Le financement de chacun de ces ouvrages fera l'objet, au moment de sa planification au niveau national ou régional, d'un examen particulier en fonction des règles d'intervention propres à chaque ministère : Agriculture (irrigation, alimentation en eau potable), Equipement (protection contre les crues), Qualité de la vie (environnement). Des principes ont toutefois été arrêtés en ce qui concerne l'aménagement des eaux du bassin de la Loire.

La lutte contre la pollution des eaux continentales repose principalement sur l'action des **six agences financières de bassin** dont on connaît l'intérêt majeur : grâce aux redevances qu'elles perçoivent, elles accordent des aides financières aux travaux destinés à améliorer les ressources en eau, en quantité comme en qualité (barrages, réservoirs, grandes adductions d'eau, ouvrages d'épuration).

Les agences financières de bassin avaient complètement engagé leur deuxième programme d'intervention bien avant la **fin de** l'année 1975. Elles ont donc dû, en attente de la mise au point de leur troisième programme d'intervention adapté aux orientations du VII<sup>e</sup> Plan, élaborer des programmes complémentaires ainsi qu'un programme transitoire pour l'année 1976. Ces programmes ont été approuvés avant la fin de l'année 1975 et sont actuellement en œuvre.

Les troisièmes programmes pluriannuels d'intervention des agences, couvrant la période 1977-1981, sont en cours d'élaboration et d'approbation ; deux de ces programmes ont déjà été approuvés par les conseils d'administration et les comités de bassin : il s'agit des bassins Rhône-Méditerranée-Corse et de Seine-Normandie. Les autres programmes seront approuvés avant la fin de 1976.

D'une manière générale, ils prévoient la poursuite de l'équipement en ouvrages d'épuration des collectivités locales et des industries de façon à réaliser le traitement de l'ensemble des sources de pollution à un horizon de 15 ans à compter de 1975, conformément aux orientations définies par le Président de la République.

Cela correspond, pour 1977 et les années suivantes, à un volume d'engagements voisin du volume prévu pour 1976 par les agences financières de bassin dans leur programme transitoire, objectif qui sera atteint selon toute vraisemblance.

Sauf retournement brutal de la conjoncture économique, les investissements industriels en 1977 devraient atteindre le niveau escompté. Par contre, en ce qui concerne les collectivités locales, les diminutions importantes envisagées actuellement au titre des dotations budgétaires 1977 des Ministères de l'Agriculture et de l'Intérieur, pour l'assainissement et l'épuration, font craindre que l'objectif ne puisse être respecté.

b) Dans le domaine de **la lutte contre la pollution de la mer**, l'action du Ministère s'est orientée en 1976 dans plusieurs directions.

*Sur le plan législatif et réglementaire*, cette action s'est traduite par le renforcement et l'adaptation de la réglementation existante. Outre l'adoption des lois sur les immersions et l'incinération en mer auxquelles il a déjà été fait allusion, des projets de lois sur l'exploitation du plateau continental, sur l'exploitation des agrégats marins et sur la création d'une zone économique de 200 miles ont été élaborés.

*Sur le plan international*, l'année 1976 a été remarquable grâce à la signature du projet italo-franco-monégasque « Ramoge », le 10 mai 1976, permettant de protéger les eaux du littoral méditerranéen de Gênes à Hyères, et la signature, le 16 février 1976, de la Convention de Barcelone sur la protection de la Méditerranée, ainsi que par la participation de la France aux travaux de la Conférence sur le droit de la mer, en vue d'aboutir à la création d'une zone économique de 200 miles où seraient exercés des droits d'intervention à l'encontre des sources de pollution.

*Sur le plan interne*, la politique des pouvoirs publics a été menée sur deux fronts :

— les travaux du réseau national d'observation de la qualité du milieu marin ont été poursuivis ; il disposera à la fin de cette année de treize « points d'appui » et les résultats enregistrés seront prochainement diffusés ;

— la politique d'assainissement du littoral continue d'être financée par des crédits du F. I. A. N. E. : entre le 1<sup>er</sup> janvier 1975 et le mois de juillet 1976, 32,1 millions de francs de crédits ont permis de financer à 44 opérations.

Il convient de remarquer d'ailleurs qu'il a été décidé de prendre en compte les priorités d'assainissement du littoral tant dans l'élaboration des programmes pluriannuels d'intervention des agences financières de bassin que dans l'élaboration des programmes d'action prioritaire d'initiative régionale ou locale dans le cadre de la préparation du VII<sup>e</sup> Plan

L'action du Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres, créé par la loi du 10 juillet 1975, s'inscrit dans cette perspective puisqu'il doit établir, dans les deux années de sa création, un programme pluriannuel d'orientation suivant lequel il entend réaliser ses objectifs. D'une manière générale, il est habilité à passer avec les propriétaires de bois, parcs et espaces naturels situés dans les cantons littoraux, des conventions tendant à l'ouverture au public de ces espaces. Il peut exercer son droit de préemption dans les zones d'aménagement différé et les périmètres sensibles. Son conseil d'administration comprend 30 membres. Les cinq conseils de rivages réunissent 116 conseillers généraux et conseillers régionaux.

Pour l'année 1976, le Conservatoire dispose d'une somme très faible car il n'existait pas au moment de l'élaboration du budget : 10,3 millions de francs d'autorisations de programme, 4,3 millions de francs de crédits de paiement. Pour les années 1977 à 1980, le Conservatoire devrait obtenir au minimum 200 millions de francs, d'après les indications fournies par le Ministère. A ces crédits pourront s'ajouter des sommes supplémentaires venant du budget de l'Etat, ou des fonds spécialisés des autres Ministères (F. I. A. T., F. I. A. N. E.), et au niveau régional de la taxe d'espaces verts. Ce manque de précision et cette incertitude quant au financement futur du Conservatoire augurent mal de l'avenir. Votre commission considère que cette année, une telle situation peut se comprendre dans la mesure où l'on se trouve dans une période de démarrage. Mais, à partir de 1978, elle compte bien obtenir des renseignements précis dès le vote du budget.

## 2. — *La lutte contre les déchets.*

Avec la loi du 15 juillet 1975 relative à l'élimination des déchets et à la récupération des matériaux, la France dispose désormais d'un instrument de premier ordre pour mener à bien une politique d'ensemble en la matière. Encore faut-il que les textes d'application soient pris rapidement par l'Administration. Nous avons précédemment eu l'occasion de faire le point à ce sujet.

Pour l'instant, la lutte contre les divers déchets, véhicules et épaves abandonnés, ordures ménagères et déchets industriels est faite en ordre dispersé.

Pour les *véhicules* hors d'usage, elle est assurée par des professionnels (garagistes, récupérateurs, démolisseurs) dont l'action s'accompagne parfois d'atteintes aux sites. Pour les épaves abandonnées, elle est assurée, soit par les départements, soit par des démolisseurs agréés par eux.

Quant aux *ordures ménagères*, leur collecte est de la compétence des municipalités. Des expériences de collecte sélective pour les papiers et cartons, le verre et les plastiques, se sont développées en 1975 et en 1976 dans différentes municipalités. A l'heure actuelle, une quinzaine de collectivités (département de la Haute-Marne, Beaune, Bruay-en-Artois, Lons-le-Saunier, Le Havre, La Rochelle, Lyon...) se sont lancées dans de telles opérations, 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 ont été accordées pour la réalisation de certaines opérations expérimentales à caractère exemplaire (décharge contrôlée de déchets broyés de l'aire Fréjus-Saint-Raphaël par exemple). Il n'en demeure pas moins indispensable de continuer à aider l'équipement des collectivités locales en unités de traitement traditionnelles. La quasi-stagnation des dotations inscrites au budget du Ministère de l'Agriculture pour 1977 est à cet égard particulièrement décevant.

Pource qui est des *vieux papiers*, un comité interprofessionnel groupant récupérateurs et utilisateurs de fibres a été mis sur pied pour régulariser le marché. Il étudie, en liaison avec les pouvoirs publics, les dispositions de nature à permettre un développement concerté de la collecte et de l'utilisation des vieux papiers. Une opération de stock flexible est également en cours de réalisation



en Alsace, un tel stock devant permettre de mieux régulariser les cours des vieux papiers. Enfin, des aides d'un montant total de 1,3 million de francs ont été apportées aux papetiers investissant dans des technologies permettant d'utiliser davantage de vieux papiers (désencrage, fabrication de papier kraft à partir de vieux papiers, etc.).

La récupération des *bouteilles* en P. V. C. a été expérimentée dans plusieurs agglomérations, sans qu'il soit encore possible de se prononcer sur les systèmes susceptibles de donner les résultats les meilleurs. Des procédés industriels de régénération du P. V. C. sont en cours de mise au point.

La récupération des emballages en verre sous forme de calcin en vue du recyclage ne présente pas de difficultés techniques sérieuses. Les conditions économiques de l'opération restent toutefois encore incertaines et il convient d'en comparer le bilan à d'autres formes de récupération, spécialement celle du réemploi des bouteilles, qui pourrait être favorisé par une plus grande standardisation. Des actions sont en cours dans ce sens.

### 3. — *La lutte contre les nuisances industrielles.*

Les établissements industriels sont à l'origine de nombreuses pollutions, dont on a évoqué une partie en analysant les mesures de lutte contre les déchets ou contre la pollution des eaux et de l'air.

Si l'on considère les investissements anti-pollution supportés par les industries françaises en 1975, leur montant peut être estimé à 1 315 millions de francs. Un tel effort représente 0,50 % de la formation brute de capital fixe (F. B. C. F.) et 0,075 % de la valeur ajoutée des 29 branches de la comptabilité nationale.

En réalité, la répartition de l'effort n'est pas uniforme à l'intérieur de l'industrie et celui-ci est très lourd pour quelques branches industrielles. C'est pour résoudre les problèmes posés par ces branches qu'a été mise en place la **politique des « contrats de branche » dans le domaine de l'eau.**

Cinq contrats de branche ont été signés jusqu'à présent : un en 1972 avec l'industrie de la pâte à papier, un autre en 1973 avec les sucreries et trois en mars 1975 : ceux de la distillerie, de la levurerie et de la féculerie.

S'il est trop tôt pour faire le bilan des trois contrats récemment signés, par contre l'exécution des contrats de branche des pâtes à papier et de la sucrerie peut être analysée avec fruit.

La grande majorité des usines représentant plus de 90 % de la production française de pâte à papier a ratifié le contrat. Le coût de réalisation du programme anti-pollution est estimé à 400 millions de francs. Le financement de ce programme est assuré en partie par le Ministère de la Qualité de la vie sous forme d'une subvention atteignant en moyenne 10 % du montant des investissements anti-pollution tels qu'ils sont retenus par les agences de bassin. Le bilan de ce contrat semble assez positif puisque la pollution déversée en moyenne par tonne de pâte à papier est descendue de 206 kilogrammes en 1970 à 120 kilogrammes au début de 1975. Elle doit atteindre 50 kilogrammes en 1977.

Le contrat de branche de la sucrerie comporte un programme de réduction de la pollution s'étalant sur trois ans de 1974 à 1976, l'objectif global étant de passer d'un rejet de pollution de 312 000 kilogrammes par jour en 1970 à 82 000 en 1976. Le coût des investissements nécessaires a été évalué à 100 millions de francs, la part de l'Etat consistant en une subvention de 10 % de ces investissements.

En 1974, les sucreries ne déversaient plus que 0,75 kilogramme de déchets par tonne de betterave contre 1,62 kilogramme par tonne en 1970. A l'échéance de 1977, le rejet ne devrait plus être que de 0,4 kilogramme par tonne.

En ce qui concerne l'année 1976, aucun résultat de la politique des contrats de branche n'a été communiqué à votre commission. Il faut, par contre, signaler qu'un certain nombre de nouveaux contrats sont en préparation. Ils concernent l'industrie du délainage à l'échauffe de Mazamet, l'industrie de la mégisserie et l'industrie du lavage de la laine. D'autres sont en discussion avec l'industrie laitière, la récupération des déchets animaux, la transformation des pommes de terre.

Le déroulement relativement satisfaisant de cette politique a incité le Ministère à appliquer à des programmes établis dans les cadres ou dans des conditions différentes les principes qui sont à la base des contrats de branche.

**Des « programmes de branche »** seront établis pour organiser la remise en ordre d'usines polluantes. La différence essentielle entre ces programmes et les contrats de branche est qu'*aucune aide exceptionnelle de l'Etat n'est prévue*, les coûts de la lutte anti-pollution pouvant être supportés par les entreprises. Un programme, celui de l'industrie des papiers et cartons est en cours de ratification par les industriels ; d'autres sont en préparation avec l'industrie de la laiterie et l'industrie de l'équarissage.

Il a également été décidé de développer des « **programmes d'entreprise** ». Un programme peut être établi globalement pour l'ensemble des établissements appartenant à la même entreprise ou au même groupe industriel. Ici l'intérêt spécifique pour l'industriel est de pouvoir répartir les charges financières entre ses diverses usines dans le cadre de prévisions établies rationnellement et d'échapper ainsi aux inconvénients d'engagements décidés au coup par coup. Un tel contrat vient d'être signé par le Ministre de la Qualité de la vie avec le président de la société Pechiney-Ugine-Kuhlmann. Il prévoit la dépollution, d'ici 1982, des usines de cette entreprise relevant des branches électrométallurgiques et aciers spéciaux. Il en coûtera environ 200 millions d'investissements pour lesquels il n'est prévu aucune aide exceptionnelle de l'Etat. Des programmes complémentaires doivent prochainement être mis au point avec d'autres usines de Pechiney-Ugine Kuhlmann.

### C. — L'AMÉLIORATION DU CADRE DE VIE

Parmi les actions retenues dans la présentation fonctionnelle du budget pour 1977 (F.I. A. N. E. exclu), l'amélioration du cadre de vie représente 12,6 % des dépenses d'étude et d'entretien et 18,5 % des dépenses d'investissement. Cette part est en diminution pour les dépenses d'étude et d'entretien qui s'élèvent à 6,415 millions de francs et en quasi-stagnation pour les dépenses d'investissement qui atteignent le chiffre de 26,450 millions de francs.

Parmi les éléments qui contribuent à l'aménagement du cadre de vie, **les espaces verts** ont une place dont l'intérêt est essentiel, principalement en milieu urbain. La politique menée en cette matière a été définie en 1973. Elle s'est développée et enrichie en 1976 de plusieurs actions nouvelles.

C'est ainsi que la mise au point de *programmes régionaux* doit permettre de retenir des objectifs à atteindre en matière d'espaces verts et de prévoir les moyens de les réaliser. Leur intérêt est d'autant plus grand qu'ils sont à la charnière de la politique foncière, de la politique de la construction, de la politique agricole et de la politique des loisirs. Ils seront complétés par des *plans verts départementaux* dont la création répond aux mêmes préoccupations.

D'autre part, la nécessité d'assurer plus de cohérence dans la politique suivie jusqu'ici au niveau des agglomérations a été à l'origine du lancement de *contrats verts d'agglomération*. Ils doivent fournir un cadre précis pour la réalisation des espaces verts. Deux expériences sont en cours à Strasbourg et à Evry. D'autres sont en préparation dans une dizaine de villes. La participation du F. I. A. N. E. au lancement de ces contrats est destinée à inciter les municipalités à mettre en œuvre rapidement de tels contrats.

Il convient de souligner que l'effort des collectivités locales et des régions peut être épaulé, sur le plan matériel, par les *Sections espaces verts de l'environnement (S. E. V. E.)*. Le rôle de ces organismes est d'apporter une aide technique aux régions et aux collectivités locales qui le demandent pour l'élaboration des programmes régionaux d'espaces verts, des plans verts départementaux et des contrats verts d'agglomération.

Quant au dernier aspect de la politique des pouvoirs publics, il concerne l'*ouverture d'espaces verts privatifs*. Un tel choix n'est en réalité qu'un moyen de pallier l'insuffisance des moyens financiers qui seraient nécessaires pour acquérir des terrains en nombre suffisant. Bien que cette politique date déjà de 1974, on ne peut pas dire qu'elle ait connu un franc succès. Une seule convention a été signée en 1976 à Issy-les-Moulineaux. La signature de dix conventions serait envisagée en 1977. Il semble néanmoins que le recours à ce système ne soit pas à la mesure des besoins.

#### D. — LA CHASSE ET LA PÊCHE

En ce qui concerne **la chasse**, le bilan de l'action du Ministère de la Qualité de la vie sur le plan législatif et réglementaire est plutôt positif.

Après le vote de l'article 22 de la loi du 27 décembre 1974 qui instituait un permis de chasser, la loi du 14 mai 1975 relative au permis de chasser, modifiée par l'article 19 de la loi de finances rectificative pour 1975, a apporté d'utiles compléments qui ont porté aussi bien sur la délivrance, le visa et la validation du permis, que sur la répression de certaines infractions. Plusieurs décrets et arrêtés sont venus compléter la loi qui a pu entrer en vigueur dès le 1<sup>er</sup> juillet 1975. Votre commission ne peut que se féliciter de cette rapidité d'exécution, ainsi que du bon fonctionnement du nouvel examen pour l'obtention du permis de chasser qui a été mis en place pour la première fois en 1976.

La première épreuve s'est déroulée le 12 juin 1976 sur l'ensemble du territoire et les 49 086 inscrits étaient répartis entre 363 centres. Sur ce total, 31 353 se sont effectivement présentés et 30 933 ont été reçus, soit 98,66 %. La session complémentaire prévue pour les candidats empêchés, pour une raison reconnue valable, de se présenter en juin, a eu lieu le 4 septembre dernier. Environ 3 700 candidats se sont présentés et les résultats sont identiques à ceux observés à la session principale de juin.

Au vu des résultats obtenus, le Conseil national de la chasse et de la faune sauvage est favorable à un relèvement progressif du niveau des épreuves, relèvement qui sera effectif dès la prochaine session.

Il y a également tout lieu de se féliciter du vote de la loi du 10 juillet 1976 sur la protection de la nature, dont certaines dispositions concernent les élevages de gibier, la chasse photographique, la chasse dans les enclos, le plan de chasse dans la zone périphérique des parcs nationaux, la réglementation de la commercialisation du gibier. Ces dispositions devront faire l'objet de textes d'application et il conviendra également de définir et d'harmoniser les politiques à suivre en matière de recherches et d'études sur la faune et sur le gibier de manière à mieux justifier les mesures réglementaires à venir.

**Par contre, les retards successifs enregistrés dans le dépôt du projet de loi remanié sur la chasse ne peuvent qu'être vivement regrettés par votre commission.**

En ce qui concerne la **pêche**, le Ministère assure la surveillance et la police de la pêche dans toutes les eaux soumises à la réglementation de la pêche fluviale ; il est aussi chargé de la mise en valeur piscicole de ces eaux ainsi que de l'exploitation de la pêche dans les eaux où le droit de pêche est exercé au profit de l'Etat.

Pour lui permettre d'exercer ces attributions, les services extérieurs des Ministères de l'Agriculture et de l'Equipement sont mis, en tant que de besoin, à sa disposition.

En outre, le Ministère est chargé notamment de la législation, de la réglementation et de l'organisation de la pêche ainsi que de la tutelle du Conseil supérieur de la pêche, établissement public à caractère administratif chargé d'appliquer la politique de l'Administration en matière de surveillance et de mise en valeur des eaux soumises à la réglementation de la pêche fluviale (soit 250 000 kilomètres de fleuves et rivières, 110 000 hectares de lacs et plans d'eau et 70 000 hectares de grands lacs et barrages de retenue).

Parmi les nombreux textes réglementaires établis en 1975 et 1976, il convient de retenir principalement le décret confiant au seul Ministre de la Qualité de la vie l'ensemble des responsabilités en matière de pêche fluviale ainsi que les décrets modifiant la législation relative au classement des cours d'eau en deux catégories et celle relative à l'assiette et au taux des taxes piscicoles.

Quant à la protection du poisson contre la pollution elle a été assurée en 1975 par l'établissement de 681 dossiers d'infractions dont 122 se sont traduits par des poursuites judiciaires et 396 par des transactions. D'ores et déjà au cours du premier semestre de 1976, 364 infractions ont été relevées qui ont donné lieu à 65 poursuites judiciaires et 210 transactions.

En 1976, le budget de fonctionnement du service de la pêche et de l'hydrobiologie s'est élevé à 2,11 millions de francs, consacrés principalement au financement des piscicultures domaniales.

Quant aux dotations d'investissement d'un montant de 5,6 millions de francs, elles ont contribué à la mise en œuvre du « programme saumon » et à des travaux d'amélioration du domaine piscicole. La répartition des crédits pour 1977 n'a pas été communiquée à votre rapporteur pour avis.

## CONCLUSION

L'an dernier, en conclusion du rapport sur le budget, votre commission s'était interrogée sur les difficultés, pour les membres du Parlement, d'exercer un réel contrôle sur la politique de l'environnement menée par les Pouvoirs publics.

En effet, il s'agit d'un domaine caractérisé par :

— la complexité des problèmes, qui touchent à tous les aspects de la vie économique et sociale ;

— la dispersion des responsabilités, puisque le Ministère de l'Environnement n'est pas le seul en cause : d'autres ministères sont concernés, ainsi que les collectivités locales, de nombreux établissements publics (agences de bassin, Office de la chasse, etc.) et même les entreprises et les particuliers regroupés dans les associations ;

— la structure même du budget du Ministère de l'Environnement dans lequel existe une grande masse de crédits (le F.I.A.N.E.) qui ne sont affectés qu'en cours d'année et sur lesquels le Parlement ne peut exercer qu'un contrôle *a posteriori*.

Trois propositions avaient été formulées pour essayer de remédier à cette situation, qui paraissent encore d'actualité.

La première proposition visait à demander **une définition plus claire des objectifs** et des grandes orientations de la politique, le plan devant en assurer la cohérence. A ce sujet, l'élaboration du VII<sup>e</sup> Plan, au printemps dernier, a été la source d'une certaine désillusion et elle laisse une impression d'insatisfaction ; la discussion n'est pas allée au fond des choses, les vrais problèmes n'ont été qu'effleurés.

La deuxième suggestion proposait de **renforcer la coordination** des divers acteurs de la politique de l'environnement. Comme cela a été indiqué, quelques progrès ont été réalisés en matière d'eau, de bruit, de pêche. Mais bien des obstacles restent encore à surmonter.

Enfin, la troisième observation demandait que le contrôle du Parlement soit facilité par **une meilleure information**. Satisfaction a été donnée en partie avec la publication d'un compte rendu de l'activité des agences de Bassin, annexé à la loi de finances, bien que ce document soit encore perfectible.

Par contre, on attend toujours la publication d'un véritable budget de programme comme cela a été fait dans d'autres ministères. Un tel document serait fort utile pour avoir une vue globale et synthétique des multiples activités de l'Etat dans le domaine de l'environnement. Ce n'est pas le document budgétaire présentement annexé à la loi de finances qui permettra de dépasser les insuffisances de la présentation budgétaire actuelle et apportera au Parlement une plus grande clarté dans le choix des objectifs, la détermination des moyens et le contrôle des réalisations accomplies.

\*  
\* \*

Sous le bénéfice de ces observations, votre Commission des Affaires économiques et du Plan donne un avis favorable aux dispositions du projet de loi de finances pour 1976, adopté par l'Assemblée Nationale, concernant le budget du Ministère de la Qualité de la vie (Environnement).