

N° 97

# SÉNAT

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1985-1986

---

Annexe au procès-verbal de la séance du 21 novembre 1985.

## AVIS

PRÉSENTÉ

*au nom de la commission des affaires culturelles (1), sur le projet de loi de finances pour 1986, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE.*

TOME III

**ENVIRONNEMENT**

Par M. Hubert MARTIN,

Sénateur.

---

(1) *Cette Commission est composée de* : MM. Léon Eeckhoutte, *président* ; Paul Séramy, Adrien Gouteyron, Michel Miroudot, Michel Durafour, *vice-présidents* ; MM. James Marson, Jacques Habert, Jacques Carat, Pierre Vallon, *secrétaires* ; MM. Guy Allouche, Paul Bénard, Mme Danielle Bidart-Reydet, MM. Jean-Pierre Blanc, Marc Boeuf, Roger Boileau, Philippe de Bourgoing, Pierre Carous, Joseph Caupert, Auguste Cazalet, Adolphe Chauvin, Henri Collette, Charles-Henri de Cossé-Brissac, Jean Delaneau, Jacques Durand, Jules Faigt, Claude Fuzier, Pierre Laffitte, Guy de La Verpillière, Henri Le Breton, Jean-François Le Grand, Mme Hélène Luc, MM. Kléber Malécot, Hubert Martin, Christian Masson, Dominique Pado, Sosefo Makapé Papilio, Charles Pasqua, Jacques Pelletier, Maurice Pic, Raymond Poirier, Roger Quilliot, Jean Roger, Roland Ruet, Guy Schmaus, Abel Sempé, Franck Sérusclat, Pierre Sicard, Pierre-Christian Taittinger, Raymond Tarcy, Albert Vecten, Marcel Vidal.

**Voir les numéros :**

**Assemblée nationale (7<sup>e</sup> législ.) :** 2951 et annexes, 2987 (annexe n° 19), 2992 (tome VIII) et in-8° 895.

**Sénat :** 95 et 96 (annexe n° 14) (1985-1986).

---

**Loi de finances. — Bruit - Eau et assainissement - Environnement - Espaces verts - Nature (protection de la) - Parcs naturels - Pollution.**

## SOMMAIRE

---

	<b>Pages</b>
	<b>—</b>
<b>INTRODUCTION</b> .....	<b>3</b>
<b>I. — Le projet de budget pour 1986</b> .....	<b>5</b>
1. <i>Aperçu global des crédits</i> .....	<b>5</b>
2. <i>Les principales actions</i> .....	<b>5</b>
a) <i>La prévention des pollutions</i> .....	<b>5</b>
b) <i>La protection de la nature</i> .....	<b>8</b>
c) <i>La qualité de la vie</i> .....	<b>8</b>
<b>II. — Le bilan de la politique de l'environnement depuis 1981 : un amer constat ..</b>	<b>11</b>
1. <i>Un budget « peau de chagrin »</i> .....	<b>11</b>
2. <i>La protection de la nature : un secteur sacrifié</i> .....	<b>14</b>
a) <i>Les parcs naturels nationaux</i> .....	<b>14</b>
b) <i>Les parcs naturels régionaux</i> .....	<b>16</b>
c) <i>La protection et la sauvegarde du littoral</i> .....	<b>18</b>
<b>CONCLUSION</b> .....	<b>23</b>

---

MESDAMES, MESSIEURS,

La politique budgétaire de l'après 1981 aura été — qui pourrait le contester — une politique fluctuante. A la largesse des années 1982 et 1983 a succédé l'austérité.

Parent pauvre de la générosité des premiers temps, secteur sacrifié par la suite à la rigueur budgétaire, l'environnement a fait — et fait encore — indubitablement figure de victime. Et, à l'exception de 1982, où les crédits ont progressé de 10,7 % (la croissance du budget de l'Etat était, il est vrai, de 27 %), votre rapporteur a été contraint de donner chaque année un avis défavorable à l'adoption de ce budget spécifique.

Le budget de l'environnement pour 1986 s'inscrit dans cette lignée : avec 867,495 millions de francs, ses crédits représenteront 0,07 % des dépenses de l'Etat, contre 0,09 % en 1982. Certes, il est envisagé de les abonder en deuxième lecture par 8,8 millions de francs supplémentaires, certes cette somme devrait aller à deux secteurs auxquels la Haute Assemblée est très sensible — le contrôle des déchets toxiques et les espaces protégés —, mais on ne peut guère attendre d'une si légère augmentation.

Votre rapporteur aurait souhaité que l'environnement fit l'objet, comme d'autres domaines, d'une loi de programmation où un objectif minimum de croissance aurait pu être fixé. Lorsqu'il était dans l'opposition, l'actuel pouvoir semblait « aimer » l'environnement et le Président de la République n'avait-il pas lui-même annoncé, à la fin de 1981, une grande charte de l'environnement ? Fin 1985, nous l'attendons toujours. Tous les organismes et toutes les institutions actuels de lutte contre les pollutions ou de protection de la nature datent d'avant 1981. L'après 1981 s'est contenté de la gestion et d'une mauvaise gestion, une gestion « à vue ».

On pourrait être tenté de voir dans ce triste constat la traduction d'un choix politique et d'une indifférence délibérée à l'égard de l'environnement. Votre rapporteur fera preuve d'indulgence : il sait l'environnement sacrifié aux investissements économiques et

politiques immédiatement rentables. Combien de fois, pourtant, aura-t-il répété, que les actions en faveur de l'environnement ne sont pas, loin s'en faut, des dépenses à fonds perdus. La rigueur de ces dernières années risque d'entraîner, demain, une situation alarmante dans maints secteurs. La protection de la nature est de ceux-là. Aussi, votre rapporteur lui a-t-il consacré une attention toute particulière au sein du bilan de la politique de l'environnement qu'il a dressé depuis 1981, bilan qui suit un exposé critique des crédits pour 1986.

## I. — LE PROJET DE BUDGET POUR 1986

Sans empiéter pour autant sur le domaine de la commission des finances, votre rapporteur a procédé à un examen global des crédits proposés pour l'environnement en 1986. Il a aussi été attentif à l'évolution envisagée pour les principales actions du ministère.

### 1. Aperçu global des crédits.

Dans le projet de loi de finances pour 1986, le ministère de l'environnement se voit attribuer **867,495 millions de francs** en crédits de paiement (+ 3 % par rapport à 1985) et **407,400 millions de francs** en autorisations de programme (— 10,3 %).

Les dépenses ordinaires atteignent **397,768 millions de francs** (+ 3,3 %) et les dépenses en capital **469,727 millions de francs** (+ 2,9 %).

Si l'on table pour 1985 sur un taux d'inflation compris entre 5 % et 6 %, force est de constater et de déplorer la stagnation des crédits, lesquels au total doivent progresser, recherche comprise, de 6,1 %.

### 2. Les principales actions.

Prévention des pollutions, protection de la nature et qualité de la vie constituent les principales actions consenties en faveur de l'environnement. Au-delà des chiffres parfois trompeurs, toutes trois font les frais de cette stagnation des crédits.

#### a) *La prévention des pollutions.*

228,885 millions de francs en crédits de paiement (+ 1,6 %) et 125,373 millions de francs en autorisations de programme (+ 3,3 %) doivent être consacrés en 1986 à la prévention des pollutions. Compte tenu du taux d'inflation, la régression des crédits est évidente.

L'examen des **dépenses en capital** est révélateur.

En ce qui concerne *la prévention des pollutions terrestre et aérienne*, les subventions à l'équipement des organismes diminuent de 34,3 %, pour les crédits de paiement, qu'il s'agisse de l'Agence nationale pour la récupération et l'élimination des déchets (A.N.R.E.D.) ou de l'Agence pour la qualité de l'air (A.Q.A.) ; les autorisations de programme augmentent de 6,5 %. Votre rapporteur se félicite que 11,780 millions de francs (+ 84,7 %) soient prévus en crédits de paiement pour l'équipement des services qui réalisent les études de sûreté et les audits en matière de pollution atmosphérique et pour la mise en place de réseaux d'alerte, mais il a constaté que cette progression s'expliquait en partie par le retard enregistré dans la couverture des autorisations de programme.

Pour *la prévention de la pollution des eaux*, l'augmentation des crédits de paiement est également due au nécessaire rattrapage des retards accumulés. L'évolution des autorisations de programme est, quant à elle, alarmante : à titre d'exemple, votre rapporteur a relevé les chiffres de — 15 % pour la protection des eaux souterraines et de — 8,9 % pour les travaux sur les cours d'eau et les ouvrages domaniaux. Seul progresse de façon satisfaisante l'équipement des réseaux d'annonce des crues (+ 35,2 % en autorisations de programme — 10,833 millions de francs — et + 55,3 % en crédits de paiement — 8,370 millions de francs).

S'agissant des **dépenses ordinaires** pour la prévention des pollutions, les crédits atteignent 64,372 millions de francs et augmentent de 5,8 % par rapport à 1985. Les crédits de fonctionnement de l'A.N.R.E.D. (21,736 millions de francs) progressent de 2 %, ceux de l'A.Q.A. (10,574 millions de francs) de 1,4 %. En revanche, les crédits des services du ministère (20,452 millions de francs) augmentent de 16,3 %, en raison de la création d'une nouvelle dotation de 1,5 million de francs pour le financement des actions de formation des personnels de l'inspection des installations classées.

Au chapitre de la prévention des pollutions, votre rapporteur a néanmoins enregistré **deux évolutions favorables**.

— *Le devenir des déchets toxiques et dangereux* fera l'objet d'un suivi accru, conformément aux conclusions du rapport Servant et aux vœux de la commission sénatoriale de contrôle constituée sur ce thème en 1984.

Les actions porteront principalement sur :

— le renforcement de la réglementation, notamment en ce qui concerne le contrôle des circuits d'élimination ;

— l'accélération de la modernisation des activités de traitement des déchets ;

— la mise en place d'un programme de recherches et d'études annuel. Les industriels devraient s'associer à ce programme au travers de la mise en place d'un fonds professionnel volontaire.

Les interventions « investissements et recherche » de ce programme qui *justifient la mesure nouvelle de 5.720.000 F en autorisations de programme* pour l'A.N.R.E.D. (chap. 67-10-10) s'analysent comme suit :

- aide aux investissements des centres collectifs de traitement ;
- aide aux investissements des décharges : acquisition des sites, équipement des sites neufs, amélioration des sites anciens ;
- élimination des déchets produits en petites quantités ;
- études et recherches.

— *L'Agence pour la qualité de l'air* a reçu mission par le décret n° 85-582 du 7 juin 1985 d'assurer la gestion technique et financière de la nouvelle *mutuelle de l'air* dont les fonds proviendront de la *taxe sur la pollution atmosphérique* instituée par le même décret.

Cette taxe est assise sur la quantité de polluant émise au cours de l'année précédant son recouvrement. En 1986, ne seront taxables que les émissions générées au cours du second semestre 1985.

Son produit sera affecté à des aides aux investissements de prévention, de réduction ou de mesure des pollutions atmosphériques et à l'Agence pour la qualité de l'air pour la gestion des opérations. Le rendement attendu de cette taxe est prévu pour 1986 à 70 millions de francs et à 150 millions de francs en année pleine.

Votre rapporteur ne peut que souscrire au principe d'une telle taxe ; qu'on lui permette cependant de douter de son efficacité sensiblement compromise par un arrêté joint au décret institutif : la mise en place de la taxe ne sera que progressive ; seules seront concernées, dans un premier temps, les pollutions à base d'oxydes de soufre, alors que tous les composés soufrés, les oxydes d'azote et les composés oxygénés de l'azote étaient au départ visés ; le taux de la taxe sera limité à 130 F par tonne émise, niveau notablement inférieur au plafond prévu par le décret (200 F) ; enfin, seules seront assujetties les très grosses installations, celles qui rejettent 2.500 tonnes d'oxyde de soufre par an.

Pendant, tout comme l'accord européen sur la « voiture propre » et la poursuite du programme de recherche D.E.F.O.R.P.A. (Dépérissement des forêts attribué à la pollution atmosphérique), l'institution de cette taxe témoigne d'une volonté nouvelle. Il reste qu'en matière de lutte contre la pollution atmosphérique, et tout

particulièrement contre les pluies acides — dont les méfaits dévastateurs chaque jour s'accumulent — l'urgence devrait être décrétée.

b) *La protection de la nature.*

La protection de la nature bénéficie dans le projet de budget pour 1986 de 220,371 millions de francs en crédits de paiement (+ 2,1 %) et de 115,838 millions de francs en autorisations de programme (— 12,5 %).

Les dépenses en capital représentent 169,93 millions de francs. Le Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres voit ses moyens d'action singulièrement amputés : les crédits de paiement stagnent au niveau atteint en 1985 (80 millions de francs) et les autorisations de programme régressent de 15 % (78,265 millions de francs).

Le sort des six *parcs naturels nationaux* n'est guère plus enviable : diminution de 1,2 % des crédits de paiement (16,792 millions de francs) et de 10 % des autorisations de programme (18,155 millions de francs). Certes, les vingt-trois *parcs naturels régionaux* voient leurs crédits de paiement (6,979 millions de francs) augmenter de 31,5 % mais leurs autorisations de programme régressent. Les soixante-dix-huit *réserves naturelles* bénéficient de 1,279 million de francs de crédits de paiement (+ 5,7 %) mais, là encore, les autorisations de programme (1,920 million de francs) diminuent de 15 %.

Au titre des **dépenses ordinaires**, lesquelles atteignent 100,571 millions de francs et ne progressent que de 2,7 %, les crédits d'intervention régressent fortement : — 4,6 % pour les subventions de fonctionnement des parcs naturels régionaux, — 6,5 % pour celles allouées aux associations pour la protection de la nature. Si l'on excepte le Conseil supérieur de la pêche, les crédits de fonctionnement des services ou organismes dépendant du ministère de l'environnement progressent moins vite que les prix.

c) *La qualité de la vie.*

Si l'on récapitule les crédits pour la qualité de la vie dans le projet de loi de finances pour 1986, les crédits de paiement représentent un peu plus de 173 millions de francs — dont 40,81 millions de francs pour les dépenses ordinaires — et les autorisations de programme s'élèvent à 102,529 millions de francs (les dépenses de fonctionnement augmentent de 48,3 % grâce, principalement, à un regroupement de moyens préexistants provenant d'autres ministères et destinés notamment à l'indemnisation des commissaires enquêteurs en application de la loi du 12 juillet 1983 sur les enquêtes publiques).

Au sein de ces crédits le *Fonds d'intervention pour la qualité de la vie (F.I.Q.V.)* absorbe 92 millions de francs en autorisations de programme et plus de 117 millions de francs en crédits de paiement. Or, exception faite du financement des contrats de plan, la destination de ces dotations n'est pas précisée. Au total, ce sont **25 % des crédits de paiement et 22,6 % des autorisations de programme de l'ensemble du budget de l'environnement** qui échappent ainsi à l'appréciation du Parlement...

## II. — LE BILAN DE LA POLITIQUE DE L'ENVIRONNEMENT DEPUIS 1981 : UN AMER CONSTAT

Le projet de loi de finances qui nous est soumis étant le dernier de la présente législature, il était tentant, pour votre rapporteur, de dresser un bilan des actions entreprises, depuis le début de celle-ci, en faveur de l'environnement. L'exercice a débouché sur un constat amer : l'évolution du budget du ministère de l'environnement de ces quatre dernières années incite au plus grand pessimisme. En matière de protection de la nature, domaine auquel votre rapporteur a toujours porté une attention soutenue, le jugement est même accablant.

### 1. Un budget « peau de chagrin ».

Au sein de la politique budgétaire fluctuante de l'après 1981, l'insuffisance des crédits consacrés à l'environnement fait, sans nul doute possible, figure de rare constante. Bien plus, les lois de finances successives ont traduit une marginalisation croissante des efforts consentis à ce secteur, lequel détient aujourd'hui un triste record, celui de la pénurie des moyens... L'évolution de son budget sur cinq années ressemble, peu s'en faut, à celle d'une « peau de chagrin ».

En 1982, certes, les crédits du ministère ont augmenté de 10 %. Mais, dans le même temps, le budget de l'Etat croissait de quelque 27 %. A partir de 1983, l'environnement a été sacrifié, plus que d'autres, à la politique de rigueur budgétaire : les crédits, cette année-là, ont enregistré une diminution de 5,7 % par rapport à ceux de l'année précédente. Compte tenu de l'érosion monétaire, la régression des moyens était manifeste. Celle-ci a été poursuivie en 1984. Entre-temps, le ministère de l'environnement avait été relégué — pour peu de temps il est vrai — au rang d'un secrétariat d'Etat. Avec un taux de croissance de 3,65 % pour les dépenses ordinaires et les crédits de paiement et de 0,3 % pour les autorisations de programme, le budget de l'environnement pour 1984 augmentait beaucoup moins vite que l'inflation.

Dans le projet de loi de finances pour 1985, les crédits de l'environnement atteignaient 358,7 millions de francs pour les dépenses ordinaires (soit une progression de 5,3 %), 450,6 millions

de francs pour les crédits de paiement (soit une diminution de 0,8 %) et 448,4 millions de francs pour les autorisations de programme (soit une diminution de 22,8 %).

Selon le ministère, compte tenu de certaines modifications intervenues dans la structure du budget, les dépenses ordinaires et les crédits de paiement progressaient de 3,3 % et les autorisations de programme diminuaient de 9,7 %. Quoi qu'il en soit, le budget pour 1985 n'autorisait qu'un maintien approximatif des dépenses de fonctionnement, tandis que les dépenses d'investissement diminuaient dans de fortes proportions.

Pour 1986, on le rappellera, le budget du ministère de l'environnement stagne avec des crédits de 867.495.105 F. Le tableau n °1 retrace, en dépenses ordinaires et crédits de paiement d'une part, et en autorisations de programme d'autre part, l'évolution constatée.

TABLEAU 1  
ÉVOLUTION DU BUDGET DE L'ENVIRONNEMENT

(En pourcentage.)

	Dépenses ordinaires et crédits de paiement	Autorisations de programme
1982/1981 .....	+ 12,48	— 20,95
1983/1982 .....	— 5,7	+ 10,9
1984/1983 .....	+ 3,65	+ 0,3
1985/1984 .....	+ 1,8	— 22,8
1986/1985 .....	+ 6,1	— 10,3

Ces chiffres ne tiennent pas compte des régulations budgétaires intervenues en cours d'année.

Par ailleurs, le jeu des régulations budgétaires a massivement affecté les crédits de l'environnement.

Depuis 1981 sont intervenus, sur les gestions 1982, 1983, 1984 du ministère de l'environnement, des arrêtés d'annulations de crédits pris par le ministre chargé du budget au titre des mesures de régularisation des dépenses en capital et des mesures d'économie sur certains crédits de fonctionnement, y compris les dépenses d'interventions publiques.

— Gestion 1982 : l'arrêté du 18 octobre 1982 a annulé au titre de la régulation des dépenses pour les dépenses d'investisse-

ment 25 % des autorisations de programme et 25 % des crédits de paiement (mesures nouvelles).

— Gestion 1983 : l'arrêté du 5 mai 1983 a porté, pour les dépenses en capital, annulation de 25 % des autorisations de programme et des crédits de paiement (mesures nouvelles) et, pour les dépenses ordinaires, des économies sur certains crédits d'interventions publiques (— 50 % sur les études générales et — 1 % sur les subventions).

Ultérieurement, l'arrêté du 25 novembre 1983 a sanctionné d'autres mesures d'économie, au titre de la contribution à l'équilibre du budget, et notamment, les dotations du chapitre 67-10, prévention des pollutions, ont été minorées de 200 millions de francs en autorisations de programme et de 10 millions de francs en crédits de paiement.

— Gestion 1984 : l'arrêté du 29 mars 1984 a annulé au titre de la régulation des dépenses en capital (hors recherche scientifique et technique) 25 % des autorisations de programme et 15 % des crédits de paiement (mesures nouvelles).

Puis, l'arrêté du 23 novembre 1984 a sanctionné des mesures générales d'économie au titre des dépenses de fonctionnement : — 3 % sur les dotations du titre III et — 2,5 % sur le titre IV.

Le tableau n° 2 comporte, pour chaque année, les sommes concernées par ces annulations. (Les éléments fournis ne tiennent pas compte des annulations intervenues au titre de mouvements de crédits ou en vue d'ouverture en loi de finances rectificative.)

TABLEAU 2  
CRÉDITS ANNULÉS

(En francs.)

	Autorisations de programmes annulés	Crédits de paiement annulés
1982 : Arrêté du 18 octobre 1982 .....	68.962.500	27.955.000
1983 : Arrêté du 5 mai 1983	122.296.000	65.143.435
Arrêté du 25 novembre 1983 .....	20.000.000	10.025.175
Total pour 1983 ...	142.296.000	75.168.610
1984 : Arrêté du 29 mars 1984 .....	133.770.000	23.321.000
Arrêté du 23 novembre 1984		4.461.351
Total pour 1984 ....	133.770.000	27.782.351

S'agissant des crédits consacrés par les autres ministères à l'environnement, l'évolution a été la suivante :

- 1.624,89 millions de francs en 1982 ;
- 1.523 millions de francs en 1983 ;
- 1.306 millions de francs en 1984.

Ces chiffres, en nette diminution, doivent certes être corrigés pour tenir compte de la décentralisation (par exemple, la diminution des crédits consacrés par le ministère de l'intérieur s'explique par la constitution de la dotation globale d'équipement). Il reste que, dans l'ensemble, les crédits sont ici aussi en régression (9 % en 1984).

## **2. La protection de la nature : un secteur sacrifié.**

Dans ses avis budgétaires successifs, votre rapporteur a suivi avec attention la politique menée en faveur de la protection de la nature. Force lui est de condamner les orientations retenues ces cinq dernières années : faute de moyens financiers adéquats, les institutions mises en place dans les années 1960 ou 1970 voient leur prestige entamé et, plus grave, leur mission compromise.

### *a) Les parcs naturels nationaux.*

Interrogé par votre rapporteur en 1984, le secrétaire d'Etat à l'environnement soulignait que la protection des parcs nationaux restait un objectif prioritaire. Qu'on nous permette d'en douter. La simple récapitulation, pour les années 1981 à 1985, des subventions du ministère de l'environnement est en effet révélatrice d'un désintérêt croissant. Imputées au chapitre 36-10 pour le fonctionnement et au chapitre 67-11-20 pour l'équipement, ces subventions apparaissent dans le tableau suivant :

**TABLEAU 3**  
**PARCS NATIONAUX - INVESTISSEMENT 67.11/20**

<b>Années</b>	<b>Vanouae</b>	<b>Port-Cros</b>	<b>Pyrénées occidentales</b>	<b>Cévennes</b>	<b>Ecrins</b>	<b>Mercantour</b>	<b>Guadeloupe</b>	<b>C.I.P.</b>	<b>Total</b>	<b>Moyenne</b>
1981 .....	1.000.000	2.950.000	2.100.000	4.600.000	2.750.000	3.800.000			17.200.000	2.667.000
1982 .....	1.222.750	2.621.250	2.970.000	3.871.750	1.511.250	1.320.000			13.517.000	2.252.833
1983 .....	1.500.000	3.000.000	2.205.000	2.535.000	3.000.000	3.750.000			15.990.000	2.665.000
1984 .....	1.950.000	2.925.000	2.700.000	3.525.000	2.875.000	2.400.000			16.375.000	2.729.167
1985 .....	2.050.000	3.000.000	2.900.000	3.800.000	3.000.000	3.550.000			18.300.000	3.641.667

**PARCS NATIONAUX - FONCTIONNEMENT 36.10 - ARTICLE 10**

<b>Années</b>	<b>Vanouae</b>	<b>Port-Cros</b>	<b>Pyrénées occidentales</b>	<b>Cévennes</b>	<b>Ecrins</b>	<b>Mercantour</b>	<b>Guadeloupe</b>	<b>C.I.P.</b>	<b>Total</b>	<b>Moyenne</b>
1981 .....	5.902.000	3.888.000	7.050.000	7.206.000	8.269.000	4.300.000			36.615.000	6.102.000
1982 .....	7.136.403	4.548.675	8.145.072	8.845.280	10.010.062	7.257.915	360.153		47.254.360	7.875.727
1983 .....	7.833.502	4.906.007	9.182.044	9.878.383	11.555.445	8.217.753	425.502		53.558.111	8.926.352
1984 .....	8.559.197	5.366.131	9.783.847	11.061.848	12.626.797	9.011.473	512.021		58.171.083	9.695.180
1985 .....	9.002.627	5.664.424	10.329.338	11.671.204	13.229.802	9.474.287	531.766	567.000	61.788.041	10.203.507

L'augmentation annuelle des subventions de fonctionnement n'est qu'illusoire : compte tenu de l'inflation, elle n'a permis qu'une stagnation des crédits en francs constants. Plus préoccupante encore est l'évolution des subventions d'équipement : le niveau atteint en 1984 était inférieur à celui de 1981 ; en 1985, les autorisations de programme ont diminué de plus de 20 % ; pour 1986, la régression prévue est encore de 10 %... M. Gilbert Gantier s'est indigné, en octobre dernier, lors du débat à l'Assemblée nationale du présent projet de loi de finances, de ce que la dotation annuelle des parcs nationaux était inférieure au loyer de l'immeuble qu'occupe à Neuilly le ministère de l'environnement (21 millions de francs).

En réalité, la régression en francs constants des autorisations de programme et la stagnation des crédits de fonctionnement hypothèquent gravement la politique des parcs nationaux et remettent en cause le maintien du personnel employé. De fait, les effectifs budgétaires en personnel permanent sont demeurés constants dans la période 1981-1985 (tableau n° 4) et les effectifs temporaires diminuent depuis 1984.

TABLEAU 4

	Effectifs permanents
Vanoise .....	52
Port-Cros .....	30
(Conservatoire botanique de Porquerolles) .....	13
Pyrénées .....	56
Cévennes .....	66
Ecrins .....	82
Mercantour .....	56

On semble loin de l'objectif prioritaire réaffirmé en 1984. A l'heure de la création d'un septième parc, à la Guadeloupe, les parcs nationaux connaissent des difficultés financières plus que sérieuses. Il sont, en outre, chaque année, les premières victimes des annulations de crédits. Dans de telles conditions, votre rapporteur ne peut que souscrire à l'appel solennel lancé en octobre dernier au Président de la République par le président du parc national des Cévennes, pour que cesse la diminution progressive des subventions du ministère de l'environnement.

#### b) *Les parcs naturels régionaux.*

Il existe actuellement vingt-trois parcs naturels régionaux, dont trois ont reçu un agrément provisoire qui doit devenir définitif avant la fin de l'année. Deux projets sont à l'étude : celui du Haut-Jura qui devrait déboucher en 1986 et celui des Hautes-Vosges - Vosges-du-Sud dont les études ont démarré en 1985.

TABLEAU 5

**Liste et caractéristiques des parcs naturels régionaux (juillet 1985)**

Nom du parc	Départements	Nombre de communes concernées	Superficie (en hectares)	Nombre d'habitants	Date de création
Armorique .....	Finistère	30	65.000	32.605	30-09-1969
Brière .....	Loire-Atlantique	11	41.400	33.877	16-10-1970
Brotonne .....	Eure, Seine-Maritime	39	44.600	34.451	17-05-1974
Camargue .....	Bouches-du-Rhône	2	82.000	2.045	25-09-1970
Corse .....	Corse-du-Sud, Haute-Corse	79	220.000	46.803	12-05-1972
Forêt d'Orient .....	Aube	44	66.900	18.349	16-10-1970
Haut Languedoc .....	Hérault, Tarn	68	145.000	58.592	22-10-1973
Landes de Gascogne .....	Gironde, Landes	22	208.700	30.138	16-10-1970
Lorraine .....	Meuse, Moselle, Meurthe-et-Moselle	17	205.900	74.138	17-05-1974
Luberon .....	Alpes-de-Haute-Provence, Vaucluse	60	152.300	112.634	31-01-1977
Marais poitevin, Val-de-Sèvre et Vendée .....	Vendée, Charentes-Maritimes, Deux-Sèvres	102	205.000	83.000	06-02-1979
Martinique .....	Martinique	33	70.100	80.000	10-09-1979
Montagne de Reims .....	Marne	69	55.400	33.737	28-09-1976
Morvan .....	Côte-d'Or, Nièvre, Saône-et-Loire, Yonne	64	171.700	28.667	16-10-1970
Normandie Maine .....	Manche, Orne, Mayenne, Sarthe	159	252.000	99.349	23-10-1975
Pilat .....	Loire, Rhône	42	64.100	33.400	17-05-1974
Queyras .....	Hautes-Alpes	11	70.700	5.438	31-01-1977
Vercors .....	Drôme, Isère	54	157.000	25.455	16-10-1970
Volcans d'Auvergne .....	Cantal, Puy-de-Dôme	124	335.500	86.937	25-10-1977
Vosges du Nord .....	Bas-Rhin, Moselle	94	116.700	73.730	14-01-1976 30-01-1976
<b>Total .....</b>	<b>38</b>	<b>1.282</b>	<b>2.730.000</b>	<b>992.345</b>	
<i>Parcs ayant reçu, en novembre 1983, un agrément provisoire :</i>					
— Haute vallée de Chevreuse	Yvelines	19	25.600	37.500	
— Livradois - Forez .....	Haute-Loire, Puy-de-Dôme	158	300.000	100.000	
— Nord - Pas-de-Calais .....	Nord - Pas-de-Calais				
• Boulonnais .....		75	80.700		
• Marais audomarois .....		45	39.700		
• Plaine Scarpe et Escaut (ex. St-Amand-Raismes) ..		52	45.200		
<b>Total cumulé avec le total précédent ....</b>	<b>42</b>	<b>1.631</b>	<b>3.221.200</b>	<b>1.129.845</b>	
<i>Parcs à l'étude :</i>					
Haut-Jura .....	Jura	37	58.000	37.000	
Hautes-Vosges - Vosges du Sud	Vosges, Haut-Rhin, Territoire de Belfort, Haute-Saône				Non encore définie

Le bilan de la politique menée depuis 1981 à l'égard des parcs régionaux oblige votre rapporteur au même pessimisme que celui exprimé plus haut pour les parcs nationaux. L'objectif prioritaire a, là aussi, vécu, comme en témoigne le tableau n° 6. Si les crédits de paiement ont augmenté en francs courants et sur cinq ans de 48 %, les crédits de fonctionnement ont régressé de 17 % et les autorisations de programme de 20 % ; les dotations en provenance du F.I.Q.V. ont diminué de 24 % entre 1981 et 1985.

TABLEAU 6  
SUBVENTIONS EN FAVEUR DES PARCS NATURELS RÉGIONAUX

(En millions de francs.)

	Fonctionnement	Investissements		Dotation du F.I.Q.V. (1)
		C.P.	A.P.	
1981 .....	9,920	4,7	9	9,428
1982 .....	10,420	8	6,750	10,578
1983 .....	10,318	3,8	6,750	8,265
1984 .....	10,102	4,5	5,433	6,540
1985 .....	8,690	5,3	8,521	7,152
1986 .....	8,287	6,979	7,243	non connue
Evolution (en francs courants) ....	— 17 %	+ 48 %	— 20 %	— 24 % (1981-1985)

(1) Fonds d'intervention pour la qualité de la vie.

*c) La protection et la sauvegarde du littoral.*

Le littoral français, long en métropole de près de 6.000 km, dont la moitié est affectée par une urbanisation concentrée ou diffuse, regroupe environ 10 % de la population. Il comporte des sites particulièrement remarquables et attire chaque année 13 millions de touristes.

Mieux maîtriser l'urbanisation, protéger les espaces les plus sensibles, garantir la qualité des eaux, améliorer les conditions d'accès du public au rivage doivent être les grandes lignes d'action d'une politique en faveur de la sauvegarde et de la mise en valeur de ce littoral.

Outre la législation traditionnelle de protection (aussi bien en matière d'urbanisme que d'environnement) qui s'applique au littoral, cet espace particulièrement fragile fait l'objet d'une réglementation spécifique qui ressort de la directive d'aménagement national rela-

tive à la protection et à l'aménagement du littoral, approuvée par décret du 25 août 1979, laquelle vaut prescription d'aménagement au sens de l'article L. 111-1-1 du code de l'urbanisme et restera en vigueur, dans l'attente de la loi « littoral » récemment annoncée, jusqu'au 1<sup>er</sup> octobre 1987 (l'art. 3 de la loi n° 85-696 du 11 juillet 1985 a modifié à cet effet l'art. L. 111-1-4 du code de l'urbanisme).

Cette réglementation spécifique porte sur quatre points :

- l'organisation et la maîtrise de l'urbanisation ;
- la protection et la mise en valeur des milieux naturels ;
- l'adaptation des équipements aux caractéristiques du littoral ;
- la qualité architecturale des constructions.

Sa mise en œuvre incombe simultanément à plusieurs départements ministériels (ministère chargé de l'urbanisme, ministère de l'industrie pour le problème de l'extraction des matériaux...). Cependant, le rôle central, pour la protection du littoral, reste dévolu au ministère de l'environnement, ne serait-ce que parce que vingt-sept des soixante-dix-huit réserves naturelles de France, huit des vingt-trois parcs régionaux et l'un des six parcs nationaux portent sur des milieux littoraux.

Le ministère de l'environnement de l'après 1981 porte à son actif un certain nombre de mesures favorables à la protection et à la mise en valeur du littoral. Notamment :

- neuf réserves naturelles littorales ont été créées ;
- il a été mis en place des programmes de protection par contrat avec la C.E.E. Pour ce qui concerne la zone littorale, deux programmes sont en cours de réalisation (Manche, marais poitevin) et trois autres en attente de signature auprès des autorités communautaires ;
- le ministère de l'environnement s'est rapproché des services de l'agriculture afin de définir des politiques spécifiques visant à atténuer, voire supprimer les effets néfastes de certaines pratiques agricoles, en particulier de l'hydraulique ;
- un projet de loi « littoral » a été arrêté en Conseil des ministres le 4 septembre 1985. Ce projet de loi est présenté par le ministre de l'environnement comme s'appliquant « à l'ensemble des communes riveraines des mers et des océans, des étangs salés et des grands lacs. Ses dispositions concernent notamment l'utilisation de l'espace, la qualité des eaux et la gestion du domaine public maritime.

1.1. — La maîtrise de l'utilisation de l'espace, dans le respect des compétences des collectivités locales, sera renforcée de manière à assurer une meilleure protection du rivage et des espaces terrestres ou marins remarquables ou caractéristiques.

En particulier :

— l'urbanisation devra s'effectuer, soit en continuité avec les agglomérations existantes, soit en hameaux nouveaux intégrés à l'environnement, soit dans les zones d'urbanisation diffuse, en favorisant le regroupement des constructions ;

— des coupures d'urbanisation par des espaces naturels devront être ménagées ;

— une bande littorale de 100 mètres le long du rivage devra être préservée dans les espaces à urbaniser.

1.2. — Le contrôle de la qualité des eaux et des rejets en mer sera amélioré par diverses dispositions concernant notamment les normes de qualité et les installations d'assainissement.

1.3. — La gestion du domaine public maritime fait l'objet de plusieurs dispositions visant à renforcer sa vocation de bien collectif :

— le libre accès du public à la mer, au rivage et aux plages est affirmé ;

— les possibilités d'aménagements légers pour la plaisance sont précisées, avec le souci de limiter la consommation d'espace littoral ;

— la conquête de terrains sur la mer par endigage est strictement limitée ;

— la gestion du domaine est clarifiée avec l'institution de procédures d'enquête publique ou d'obligations d'information du public.

Par ailleurs, le projet de loi précise les responsabilités respectives des maires et de l'Etat en matière de police et d'organisation des secours et du sauvetage en mer et il étend à l'ensemble des communes littorales la possibilité d'instituer une taxe de séjour.

Des mesures spécifiques visent à adapter le projet aux conditions particulières du littoral dans les départements d'outre-mer. Ces mesures sont actuellement soumises à la consultation des assemblées locales concernées. Le Gouvernement tiendra compte des résultats de cette consultation lors du débat au Parlement. »

D'après les calendriers actuels, ce projet de loi ne viendrait pas en discussion au Sénat avant la fin de la présente session. Les circonstances politiques qui seront celles des prochains mois obligent votre rapporteur à émettre quelque doute sur l'avenir de ce texte...

Malgré ces aspects positifs, votre rapporteur n'a pu que constater et déplorer l'insuffisance de la politique menée depuis 1981. Deux « points noirs » ont tout particulièrement retenu son attention :

— l'obligation du maintien en l'état des milieux humides et de la constitution d'études d'impact spécifiques en cas de modifications a été diversement suivie d'effets. Les milieux humides littoraux régressent. Des travaux d'hydraulique contigus à ces zones entraînent une baisse des niveaux d'eau et la modification des milieux. L'obligation d'étude d'impact n'a pas été respectée, sauf dans les cas portés à la connaissance des associations de protection de la nature ;

— on constate, d'une manière générale, une constante régression des espaces naturels sur le littoral. Faute des crédits nécessaires, la politique d'acquisition du Conservatoire du littoral est insuffisante. Les moyens d'intervention du Conservatoire ont constamment diminué depuis le début du présent septennat et ont été, en outre, chaque année, amputés par les « régulations budgétaires ». Dans chacun de ses avis budgétaires annuels, votre rapporteur s'est alarmé de cette évolution.

En 1982, après régulation, le Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres a disposé de 121 millions de francs de crédits de paiement et de 81 millions de francs en autorisations de programme.

En 1983, toujours après régulation (au titre de laquelle 24.650.000 F en autorisations de programme et 16.057.000 F en crédits de paiement ont été annulés), les crédits sont passés à 59 millions de francs en crédits de paiement et à 73,5 millions de francs en autorisations de programme (soit une diminution de près de 50 % des crédits de paiement par rapport au budget d'investissement de 1982...).

En 1984, le Conservatoire s'est vu privé, en cours d'année, de 25.650.000 F en autorisations de programme et de 8.246.000 F en crédits de paiement...

Dans le budget de 1985, les autorisations de programme ont diminué de 10,2 % ; les crédits de paiement progressaient de 21,2 % mais cette augmentation était essentiellement destinée à combler le décalage considérable apparu entre les autorisations de programme et les crédits de paiement.

Dans le projet de budget pour 1986, le Conservatoire du littoral ne bénéficie que de 78.265.000 F en autorisations de programme (contre 92 millions de francs en 1985, soit — 15 %), et de 80.000.000 F en crédits de paiement.

Force est de constater que la tendance reste la même, celle de la diminution constante des moyens d'intervention (cf. tableau n° 7).

TABLEAU 7  
CRÉDITS DU CONSERVATOIRE DE L'ESPACE LITTORAL  
ET DES RIVAGES LACUSTRES

	Fonctionnement	Investissement	
		C.P.	A.P.
1981 .....	4,638	91,784	96,530
1982 .....	6,315	120,8	80,8
1983 .....	7,628	58,943	73,950
1984 .....	8,067	57,744	76,970
1985 .....	8,481	80	92
1986 .....	8,647	80	78,265
Evolution (en francs courants) .....	+ 86,4 %	— 12,8 %	— 18,9 %

En définitive, le Conservatoire du littoral qui, en 1980, avait dépassé les objectifs qui lui avaient été assignés, se voit aujourd'hui contraint à ajourner de nombreuses opérations, voire à abandonner quelques-unes d'entre-elles. La sauvegarde de l'Ile-aux-Moines, « la perle du Morbihan », est de celles-là. La presse s'en est faite largement l'écho...

Le ministre de l'environnement a déclaré, devant l'Assemblée nationale, en octobre dernier, que le Conservatoire du littoral possédait déjà 350 kilomètres de côtes et qu'il acquerrait dorénavant moins pour gérer davantage. Votre rapporteur craint qu'une telle orientation n'aboutisse à livrer le littoral à la spéculation et à l'urbanisation et mette en péril la mission première du Conservatoire du littoral auquel le Président de la République rendait encore un solennel hommage à Rochefort en novembre 1983.

Compte tenu de l'exposé et du bilan qui précèdent, votre rapporteur vous propose de rejeter les crédits de l'environnement pour 1986.

\*  
\*\*

Réunie le mercredi 6 novembre 1985, la commission des affaires culturelles a donné, comme le lui proposait son rapporteur, un **avis défavorable** à l'adoption du budget de l'environnement pour 1986.