

N° 58
—
SÉNAT

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1992 - 1993

Annexe au procès-verbal de la séance du 24 novembre 1992.

AVIS

PRÉSENTÉ

au nom de la commission des Affaires économiques et du Plan (1) sur le projet de loi de finances pour 1993 **CONSIDÉRÉ COMME ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE AUX TERMES DE L'ARTICLE 49, ALINÉA 3, DE LA CONSTITUTION,**

TOME XVII

ENVIRONNEMENT

Par M. Bernard HUGO,

Senateur.

(1) Cette commission est composée de : MM. Jean François-Poncei, *président* ; Philippe François, Henri Revol, Robert Laucournet, Jean Huchon, *vice-présidents* ; William Chervy, Francisque Collomb, Jean-Paul Emin, François Gerbaud, Louis Minetti, *secrétaires* ; Henri Bangou, Bernard Barraux, Jacques Baudot, Jacques Bellanger, Georges Berchet, Roger Besue, Jean Besson, François Blazot, Marcel Bony, Jean Boyer, Jacques Braconnier, Robert Calmejane, Louis de Catuelan, Joseph Caupert, Gérard César, Roland Courteau, Marcel Daunay, Désiré Debavelaere, Jean Delaneau, Jean-Pierre Demerliat, Rodolphe Désiré, Michel Doublet, Pierre Dumas, Mme Josette Durrieu, MM. Bernard Dussaut, Andre Fosset, Aubert Garcia, Charles Ginesy, Jean Grandon, Georges Gruillot, Mme Anne Heinis, MM. Rémi Herment, Bernard Hugo, Roger Husson, Pierre Lacour, Gérard Larcher, Jean-François Le Grand, Charles-Edmond Lenglet, Félix Leyzour, Maurice Lombard, René Marqués, François Mathieu, Serge Mathieu, Jacques de Menou, Louis Mercier, Gérard Miquel, Louis Moinard, Paul Moreau, Joseph Ostermann, Albert Pen, Joan Pépin, Daniel Percheron, Jean Peyrafitte, Alain Pluchet, Jean Pourchet, André Pourny, Jean Puech, Henri de Raincourt, Paul Raoult, Jean-Marie Rausch, Roger Rigaudière, Jean-Jacques Robert, Jacques Rocca Serra, Jean Roger, Josselin de Rohan, Raymond Soucaret, Michel Souplet, Fernand Tardy.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (9e législ.) : 2931, 2945 (annexe n° 17), 2950 (tome IV) et T. A. 732.

Sénat : 55 et 56 (annexe n° 14) (1992-1993).

Lois de finances.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
INTRODUCTION	3
I. LES PRINCIPALES ÉVOLUTIONS BUDGÉTAIRES	5
A. DES AUGMENTATIONS DE CRÉDIT CERTAINES	6
B. LE POIDS DE LA GESTION	7
II. LE BILAN MITIGÉ DES ACTIONS ENTREPRISES EN 1992	9
A. LA POLITIQUE DE L'EAU	9
B. LA GESTION DES DÉCHETS	12
III. LES NOUVELLES PRIORITÉS DÉFINIES PAR LE GOUVERNEMENT POUR 1993	15
A. «L'ÉCOLOGIE URBAINE»	15
B. LE PAYSAGE	17
CONCLUSION	21

Mesdames, Messieurs,

La politique de l'environnement, telle qu'elle a été menée au cours de l'année écoulée et telle qu'elle ressort du projet de budget pour 1993 a une apparence et une réalité.

L'apparence est flatteuse : deux lois adoptées, l'une sur la politique de l'eau, l'autre sur la gestion des déchets et deux lois en préparation sur la lutte contre le bruit et sur la protection des paysages ; un budget en progression de 9 % par rapport à 1992 ; l'affirmation, enfin, de nouvelles priorités pour l'avenir : le paysage et l'écologie urbaine.

La réalité est moins satisfaisante : les lois votées l'une en janvier, l'autre en juillet de cette année sont encore inapplicables, faute de la parution des décrets nécessaires ; les actions traditionnelles de la politique de l'environnement en faveur de la protection de la nature ou de la prévention des risques naturels et technologiques ont été sacrifiées au profit de priorités nouvelles trop souvent mal définies ; enfin, la marge de manœuvre du budget de l'environnement a été considérablement réduite du fait de l'ampleur prise par les dépenses de pure gestion.

I. LES PRINCIPALES ÉVOLUTIONS BUDGÉTAIRES

Les crédits inscrits au projet de budget pour 1993 du ministère de l'Environnement s'élèvent à 1.596 millions de francs en moyens d'engagement (dépenses ordinaires et crédits de paiement) et à 824 millions de francs en autorisations de programme.

Ce budget, qui reste, un des plus modestes de l'État -il ne représente, en effet, que 0,14 % de l'ensemble des budgets civils-enregistre, cette année encore, une notable progression.

Celle-ci profite toutefois, pour l'essentiel, aux moyens de fonctionnement de l'administration de l'environnement. Or, la transformation du ministère de l'Environnement en administration de gestion, si elle a des conséquences positives en termes d'indépendance d'action, risque dans l'avenir d'être difficilement compatible avec sa mission qui est essentiellement incitative.

A. DES AUGMENTATIONS DE CRÉDIT CERTAINES

Les crédits demandés pour le budget de l'environnement dans le projet de loi de finances pour 1993 enregistrent de notables progressions qu'il s'agisse des dépenses ordinaires ou des dépenses en capital.

Le tableau suivant retrace ces évolutions :

(en milliers de francs)

NATURE DES DÉPENSES	BUDGET 1992	PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 1993	ÉVOLUTION (en %)
Dépenses ordinaires	926 205	994 567	+ 7,4
Crédits de paiement	533 230	601 320	+ 9,4
Autorisations de programme	727 800	824 110	+ 13,2

L'appréciation de la progression apparente des crédits doit, toutefois, tenir compte, d'une part, des annulations de crédit qui sont intervenues dans le courant de l'année 1992 et, d'autre part, de transferts de crédits en provenance d'autres ministères qui ne sauraient être assimilés à des augmentations nettes.

Un arrêté du 29 septembre 1992 a, en effet, annulé une part non négligeable des crédits du ministère de l'Environnement, soit 63,6 millions de francs en crédits de paiement et 74,1 millions de francs en autorisations de programmes, soit, respectivement, 4,3 % et 10 % du total des crédits votés pour 1992.

En ce qui concerne les transferts de crédits en provenance des budgets d'autres ministères, ils représentent au total 30,9 millions de francs en dépenses ordinaires.

Ces mouvements sont, pour l'essentiel, liés au transfert de 171 emplois en provenance du ministère de l'Industrie (inspection des carrières), du ministère de l'Équipement et du ministère de l'Agriculture (personnels affectés aux banques de données hydrométriques).

A structure constante, la progression des crédits du budget de l'Environnement n'est plus que de 4 % en dépenses ordinaires.

B. LE POIDS DE LA GESTION

Depuis 1987, le budget du ministère de l'Environnement est en progression constante.

Le tableau suivant retrace, pour les dépenses ordinaires et pour les autorisations de programme, cette évolution :

(En millions de francs)

	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	Evolution 1993/ 1987 (en %)
Fonctionnement (dépenses ordinaires)	230	238	238	337	719	926	994	+ 332
Investissement (autorisations de programme)	492	494	525	618	690	727	824	+ 67
Total	722	732	763	955	1.409	1.653	1.818	+ 151

Il apparaît, toutefois, que la progression des crédits a bénéficié essentiellement au fonctionnement du ministère. Les crédits s'y rapportant sont, aujourd'hui, supérieurs aux dépenses d'investissement, alors qu'ils étaient deux fois moindre en 1987.

L'appréciation que l'on peut porter sur ce «retournement» est mitigée.

Par l'augmentation du nombre de ses fonctionnaires, résultant soit de créations nettes d'emplois, soit du rapatriement de services d'autres départements ministériels, l'administration de l'environnement bénéficie d'un poids plus important au sein de l'Etat et d'une indépendance d'action renforcée.

A cet égard, on peut se féliciter que l'inspection des installations classées ou celle des carrières soient désormais placées sous la tutelle du ministère de l'Environnement.

Le transfert d'une cinquantaine d'emplois en provenance du ministère de l'Équipement réalisé par le projet de budget pour 1993, afin d'assurer la gestion des personnels de l'Environnement par ses propres services doit aussi très jugé positivement.

Il en est de même de la création de Directions régionales de l'environnement (DIREN), malgré son coût important. Le projet de budget y consacre 7 millions de francs supplémentaires en crédits de fonctionnement (correspondant à la création d'une vingtaine d'emplois) et 20 millions de francs en autorisations de programme pour procéder à des acquisitions immobilières.

D'autres réformes de l'administration de l'environnement ne semblent pas avoir la même utilité certaine.

Il faut noter, ainsi, qu'au cours de l'année écoulée, l'organigramme de l'administration centrale du ministère a été modifié pour permettre la création de trois directions : la Direction de l'eau (qui constitue un démembrement de l'ancienne Direction de l'eau et de la prévention des pollutions), la Direction des ressources humaines, des moyens et de la qualité de la vie et la Direction de la recherche et des affaires économiques et internationales.

Votre rapporteur s'interroge sur l'utilité et l'opportunité d'une telle réforme, compte tenu de ses conséquences sur les dépenses de fonctionnement du ministère.

En effet, cette structuration du ministère de l'Environnement, soutenue avec ardeur par les ministres successifs pour des raisons évidentes, s'est réalisée au détriment des dépenses d'investissement et donc de l'action concrète en faveur de l'environnement.

II. LE BILAN MITIGÉ DES ACTIONS ENTREPRISES EN 1992

Au cours de l'année écoulée, le Parlement a débattu de deux grands sujets concernant l'environnement : la gestion de l'eau et la politique des déchets. Définis comme des priorités de l'action gouvernementale, l'eau et les déchets ont donné lieu à l'adoption de deux lois importantes : la loi n° 92-3 du 3 janvier 1992 sur l'eau et la loi n° 92-646 du 13 juillet 1992 relative à l'élimination des déchets, ainsi qu'aux installations classées pour la protection de l'environnement.

L'examen du projet de budget de l'environnement pour 1993 est l'occasion d'établir un premier bilan de l'application de ces deux réformes. Il permet aussi d'apprécier la réalité des engagements du Gouvernement quant à la poursuite des efforts entrepris.

A. LA POLITIQUE DE L'EAU

L'action du ministère de l'Environnement en ce domaine durant l'année écoulée et l'examen des crédits inscrits au projet de budget pour 1993 amènent à formuler plusieurs observations.

- La majeure partie des dispositions de la loi sur l'eau, votée depuis plus de dix mois, est toujours inapplicable en raison des retards pris dans la parution des décrets d'application. A ce jour, seuls deux décrets ont été publiés sur les dix-sept décrets prévus par la loi : ces décrets publiés le 27 septembre 1992 concernent respectivement les pouvoirs du préfet en matière de limitation des usages de l'eau et la procédure d'élaboration des schémas d'aménagement et de gestion des eaux (SAGE).

- Le projet de budget pour 1993 prévoit une majoration des crédits affectés à la gestion des eaux, précisée, par chapitre, dans le tableau suivant :

ÉVOLUTION DES CRÉDITS DE LA POLITIQUE DE L'EAU

(en milliers de francs)

	1992	Projet de loi de Finances pour 1993	Evolution (en %)
Fonctionnement			
● gestion des eaux et des milieux aquatiques	18.510	24.686	+ 33,3
● Annonce des crues et hydrométrie	9.918	11.200	+ 12,9
Investissement			
● Gestion des eaux			
- Crédits de paiement	60.900	65.200	+ 7
- Autorisations de programme	77.922	92.000	+ 18
● Annonce des crues			
- Crédits de paiement	8.800	10.000	+ 13,6
- Autorisations de programme	16.650	18 000	+ 8,1
● Etudes (nouveau)			
- Crédits de paiement	N.D.	5.000	.
- Autorisations de programme	N.D.	9.000	.
● Barrages (DOM-TOM)			
- Crédits de paiement	20.500	22.100	+ 7,8
- Autorisations de programme	24.000	22.000	- 8,3
● Barrages (métropole)			
- Crédits de paiement	78.700	93.800	+ 19,1
- Autorisations de programme	93.000	76.000	- 18,2

On constate, cependant, que l'évolution prévue des crédits privilégie nettement les dépenses de fonctionnement au détriment des dépenses d'investissement. Pour ces dernières, il convient de noter que la diminution des dotations réservées aux grands barrages se poursuit.

On ne peut, à cet égard, que s'interroger sur les déclarations successives et contradictoires du Gouvernement, notamment en ce qui concerne l'aménagement de la Loire.

Ainsi, après avoir renoncé au programme de construction de barrages qu'il avait pourtant précédemment approuvé, le Gouvernement par la voix du Premier ministre a laissé entendre que certains éléments de ce programme pourraient être, de nouveau, envisagés comme la construction du barrage de Chambonchard... pour être aussitôt démenti par une nouvelle déclaration du ministre de l'Environnement en faveur de la solution alternative du réhaussement du barrage de Rochebut...

S'agissant de l'annonce des crues, votre rapporteur se félicite de l'augmentation des crédits destinés aux services qui en assurent la charge. Toutefois, comme les circonstances des événements dramatiques du Vaucluse et de l'Ardèche l'ont démontré, les services d'annonce des crues fonctionnent encore de manière insatisfaisante et il serait souhaitable de procéder à une enquête approfondie sur les lacunes et les carences qui ont entraîné des conséquences exceptionnellement graves.

A cet égard, il est aussi tout à fait regrettable de constater que le projet de budget prévoit une diminution sérieuse des crédits destinés à l'élaboration des plans d'exposition aux risques (PER) qui passent de 18,9 millions de francs en 1992 à 17,8 millions de francs (- 5,6 %).

Cette régression des dotations affectées aux PER est d'autant plus contestable que l'insuffisance des crédits attribués en 1991 et 1992 a d'ores et déjà entraîné un ralentissement sensible du rythme de leur établissement. Ainsi, au 1er juillet 1992, seuls 707 PER étaient prescrits et 249 approuvés, alors que le nombre de communes qui devraient en disposer a été évalué à 4.000.

● Enfin, l'appréciation de la politique de l'eau doit tenir compte de l'action des Agences de bassin et des financements qu'elles apportent. Les interventions des Agences, dont l'évaluation définitive n'est pas connue, devraient progresser nettement au cours de l'année 1993 et atteindre plus de 3 milliards de francs s'agissant des subventions (contre 1,8 milliard en 1991 et 2,4 milliards en 1992) et 1,6 milliard de francs en ce qui concerne les prêts (1,4 milliard en 1991 et 1,5 milliard en 1992).

B. LA GESTION DES DÉCHETS

L'année écoulée a été marquée, en ce qui concerne la gestion des déchets, par l'adoption de la loi du 13 juillet 1992 qui repose sur cinq principes essentiels : la limitation du stockage aux seuls déchets ultimes, la planification de l'élimination des déchets, la limitation du transport de ces déchets, l'information des habitants sur les effets de l'élimination et du stockage pour l'environnement et la santé publique et l'amélioration du contrôle des conditions d'exploitation des installations.

Aucun décret d'application de cette loi n'a cependant été encore publié, ce qui en rend les dispositions presque totalement inopérantes.

La politique des déchets a donné lieu, par ailleurs, à plusieurs initiatives ou réalisations, sur lesquelles votre rapporteur porte des appréciations divergentes.

● En ce qui concerne les déchets d'emballage et leur récupération, des progrès très nets ont été enregistrés. Le décret du 1er avril 1992 a institué l'obligation pour les industriels de récupérer eux-mêmes les emballages des produits qu'ils vendent ou d'adhérer à un organisme agréé par l'Etat qui se chargera de cette opération contre rémunération. Le premier organisme de ce type, la société Eco-Emballages SA, a été agréé le 15 octobre par le ministre de l'Environnement.

● En ce qui concerne les déchets ménagers, la teneur du décret du 18 août 1992 qui permettait au Préfet d'interdire leur importation au nom du principe d'autosuffisance de chaque pays à éliminer ses propres déchets et du principe de proximité, a finalement été approuvée par la Communauté européenne. Le Conseil des ministres de la C.E.E. a, en effet, adopté, le 20 octobre 1992, un règlement confirmant que chaque Etat-membre peut interdire les importations d'ordures ménagères et autres déchets non-recyclables en provenance du reste de la Communauté.

● S'agissant des déchets industriels et de leur traitement, votre rapporteur a toujours soutenu avec fermeté le développement des technologies françaises, dont il avait souligné, lors

de l'examen de la loi du 13 juillet 1992, qu'elles étaient gravement menacées par la concurrence américaine. L'initiative prise par le ministre de l'Environnement en septembre 1992 d'*interdire* l'exécution par une société française d'un contrat de traitement de pyralène en provenance d'Australie a constitué de ce point de vue une faute incontestable dont il est heureux qu'elle n'ait pas eu de suite.

● Votre rapporteur tient, enfin, à souligner les difficultés extrêmes rencontrées par les filières de récupération et de recyclage, en particulier dans le domaine des huiles usagées. Cette filière de récupération qui permet, aujourd'hui, de récupérer près de 180.000 tonnes d'huiles usagées sur un gisement total de 290.000 tonnes se heurte à deux problèmes majeurs : sur les trois usines de régénération existant en France, une seule est encore en fonctionnement et rencontre des difficultés graves dues à la baisse du prix des huiles régénérées liée à celle du pétrole et du dollar. Par ailleurs, la taxe parafiscale sur les huiles de base, dont le taux est fixé par le Gouvernement, ne permet plus de financer les opérations de récupération. Selon les professionnels, cette taxe qui est de 95 francs par tonne d'huile de base devrait être portée à 140 ou 150 francs la tonne pour assurer la survie du système.

Il n'existe pas, dans le budget de l'environnement, de crédits particuliers réservés à la politique des déchets et individualisés comme tel. Mis à part certaines études ou recherches, subventionnées pour des montants modestes par le budget de l'Etat, l'essentiel du financement de cette politique est, en effet, assuré par les collectivités locales (pour 15 milliards de francs en 1990) et les industries (6,8 milliards de francs en 1990).

La loi du 13 juillet 1992 a, toutefois, institué une taxe sur la mise en décharge de déchets ménagers et assimilés, dont le produit devrait atteindre 350 millions de francs et qui permettra d'aider le financement d'équipements de traitement, la remise en état des sites et d'aider les communes qui accueilleront de nouvelles installations intercommunales.

III. LES NOUVELLES PRIORITÉS DÉFINIES PAR LE GOUVERNEMENT POUR 1993

A. «L'ÉCOLOGIE URBAINE».

La dénomination d'écologie urbaine a été inventée par le nouveau ministre de l'Environnement qui en a fait une des priorités de son action pour 1993 avec l'objectif de mener «une politique active de réduction des agressions dues au bruit, à la pollution atmosphérique, à une urbanisation qui ne respecte pas l'harmonie des sites» (1).

Plus qu'une véritable innovation, cette politique vise surtout à réactiver un certain nombre d'actions traditionnelles du ministère de l'Environnement qui avaient été parfois largement négligées ces dernières années (lutte contre le bruit, qualité de la vie) ou à donner une nouvelle ampleur à des initiatives prises par le précédent ministre de l'Environnement (plans municipaux d'environnement).

● La lutte contre le bruit devrait faire l'objet, en 1993, d'une attention particulière qu'elle mérite amplement, puisque plus d'un Français sur deux devraient être soumis, dans les prochaines années, à des niveaux sonores voisins de 60 décibels d'us, pour l'essentiel, au bruit de la circulation.

Un projet de loi relatif à la lutte contre le bruit a été déposé très récemment sur le bureau du Sénat. Ses objectifs majeurs sont l'instauration d'une réglementation pour les objets et activités bruyantes, le renforcement des obligations de protection préventive contre le bruit dans l'habitat, les infrastructures de transport et les activités économiques, l'instauration d'un contrôle des grandes sources de bruit et de sanctions adaptées et l'institution d'une taxe destinée à aider les riverains des aéroports.

(1) Dossier de presse du ministère de l'Environnement sur le projet de budget pour 1993.

Selon les indications fournies à votre rapporteur (1), les actions de lutte contre le bruit bénéficieront, au sein du projet de budget, de crédits de 50 millions de francs en autorisations de programme, soit la majeure partie du nouveau chapitre créé dans le budget et intitulé «*Pollutions-nuisances urbaines et éco-produits*». Cependant, il convient de noter que ce chapitre, doté de 68,9 millions de francs en autorisations de programme, ne bénéficie que d'un crédit de 17,7 millions de francs en crédits de paiement. Il est donc à craindre que les objectifs ambitieux affichés en matière de lutte contre le bruit ne puissent être rapidement réalisés.

● La politique de contractualisation des actions de protection de l'environnement avec les collectivités locales enregistre, dans le projet de budget, une forte augmentation de ses dotations. La mise en oeuvre des plans municipaux et départementaux d'environnement qui deviendront «*chartes d'écologie urbaine*» devrait donc s'amplifier grâce à une progression des dotations de 85 % en autorisations de programme et de 27,8 % en crédits de paiement, ces dotations s'établissant respectivement à 29,6 millions de francs (contre 15,9) et à 11,3 millions de francs (contre 8,9).

Votre rapporteur s'interroge, toutefois, sur les conditions effectives de la réalisation de ces plans. Il a eu l'occasion de constater, en effet, de très graves insuffisances dans la formation des personnels chargés d'exécuter les programmes et les actions retenus. Il souhaite donc que la multiplication des actions en faveur de l'environnement et de la protection des paysages s'accompagne d'un effort aussi important pour la formation professionnelle initiale et continue aux métiers de l'environnement.

Quant au contenu des nouvelles chartes d'écologie urbaine, il paraît difficile à apprécier, tant ce nouveau concept est vague et mal défini. Selon le ministère de l'Environnement, «*les chartes d'écologie vont "plus loin" que les plans municipaux*» qui, selon lui, se caractérisaient surtout «*par leur aspect diagnostic*». Telle est la seule indication qu'a pu recueillir votre rapporteur sur ce nouvel instrument de la politique de l'environnement.

● Contrastant avec les augmentations des crédits pour la lutte contre le bruit et l'écologie urbaine, les dotations affectées au Fonds d'intervention pour la qualité de la vie sont en nette

(1) Les crédits destinés à la lutte contre le bruit ne sont pas individualisés dans le budget de l'environnement.

diminution, amplifiant une évolution à la baisse constatée depuis 1991.

Ces dotations sont ainsi réduites de 4,5 % en crédits de paiement et de 12,2 % en autorisations de programme et s'établissent respectivement dans le projet de budget à 72 et 70 millions de francs. Il en est de même des crédits d'études et d'expertise qui enregistrent une diminution de 51 % en crédits de paiement et de 65 % en autorisations de programme. Votre rapporteur tient, cependant, à signaler, sur ce dernier point, la difficulté de comparer ces dotations à celles votées en 1992 sur le même chapitre, compte tenu des nombreuses modifications intervenues dans la présentation du budget de l'environnement.

C. LE PAYSAGE

Le paysage est, à l'évidence, le thème favori du ministre de l'Environnement et le premier bénéficiaire des augmentations de crédit prévues au projet de budget pour 1993.

Selon les termes mêmes employés par le ministère de l'Environnement : *«La reconquête des paysages constitue un axe essentiel de la politique du Gouvernement»* et *«mettre fin à la destruction du patrimoine paysager français en sauvegardant des sites exemplaires, tels que le littoral, constitue une tâche urgente»*.

La politique du paysage fait l'objet d'un effort budgétaire certain. Mais votre rapporteur a constaté que celui-ci s'accompagne d'une diminution des interventions de l'Etat dans des domaines plus traditionnels. Par ailleurs, les projets législatifs du ministre de l'Environnement en ce qui concerne la protection des paysages ne manquent pas de soulever des interrogations.

● Invité par votre rapporteur à définir la *«nouvelle»* politique du paysage, le ministre de l'Environnement l'a décrite en ces termes :

«Il s'agit de promouvoir, voire de susciter des initiatives locales, en particulier à travers des plans et des chartes de paysage, ayant pour but de "reconquérir" la qualité de certains paysages comme les entrées de ville, les paysages des canaux, les chemins ruraux, les paysages industriels. D'autres actions porteront sur la valorisation d'espaces de référence comme les jardins. Des démarches avec les

professionnels à travers des "codes de bonne conduite" viseront à améliorer les pratiques des entreprises concernées en matière d'affichage, de construction, d'enterrement des réseaux, de carrières, du traitement paysager des autoroutes...

Par ailleurs, des moyens d'observation de l'évolution des paysages seront créés, par la mise en place d'un observatoire du paysage. Les moyens de la Mission du Paysage seront renforcés, ainsi que ceux des services extérieurs par la création de paysagistes conseils.

Le moins que l'on puisse dire à la lecture de ces lignes est que les contours de la politique du paysage sont encore bien flous. Les objectifs en restent formulés très généralement, quant aux instruments de leur réalisation (contrats conclus avec les collectivités locales, subventions directes...) ils ne sont pas précisés.

Cette nouvelle politique devrait s'accompagner, dans un délai assez court, de la présentation d'un projet de loi dont les grandes lignes sont déjà connues. Ce projet devrait ainsi prévoir que les plans d'occupation des sols comporteront obligatoirement des prescriptions paysagères, que les permis de construire devront avoir un volet paysager, que des directives nationales pourront imposer certaines prescriptions, que la procédure des zones de protection du patrimoine architectural et urbain sera étendue à la protection des paysages et, enfin, que les procédures de remembrement seront améliorées.

Bien qu'il soit difficile de porter un jugement sur un projet dont seules les grandes orientations sont d'ores et déjà connues, votre rapporteur ne peut qu'exprimer la plus grande réserve sur certaines de ces dispositions en ce qu'elles concernent notamment les permis de construire.

● S'agissant des crédits affectés à la politique du paysage, les évolutions prévues par le budget pour 1993 sont particulièrement contrastées. On observe, en effet, d'une part, une augmentation très impressionnante des dotations réservées à la nouvelle politique du paysage et, d'autre part, une chute sensible des actions traditionnelles, à l'exception des crédits du Conservatoire du littoral.

Les nouvelles actions bénéficient d'un crédit nouveau en dépenses ordinaires de 7,4 millions de francs et, surtout, d'une remarquable progression des dépenses en capital. Les autorisations de programme passent ainsi de 2,9 millions de francs (1)

(1) Au titre de la « Mission paysage ».

À 48,5 millions de francs et les crédits de paiement de 0,9 million de francs (1) à 29,6 millions de francs.

Les actions traditionnelles (parcs nationaux, parcs régionaux, réserves naturelles) subissent, au contraire, une diminution notable de leurs dotations, précisée dans le tableau suivant.

EVOLUTION DES PRINCIPAUX CHAPITRES BUDGÉTAIRES CONCERNANT LA PROTECTION DE LA NATURE

DEPENSES ORDINAIRES

	1992	PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 1993	EVOLUTION (en %)
Parcs nationaux	93 974	92 880	- 1,16
Parcs régionaux	16 886	11 718	- 30,6
Réserves	21 750	22 036	+ 1,3
Conservatoire du littoral	11 871	12 240	+ 3,1
Protection de la faune et de la flore chassée	11 991	14 653	+ 22,1
Observatoire scientifique du patrimoine naturel	4 420	4 214	- 4,6

(1) Au titre de la « Mission paysage ».

DÉPENSES EN CAPITAL.

	1992		PROJET DE LOI DE FINANCES 1993		EVOLUTION (en %)	
	AP	CP	AP	CP	AP	CP
Parcs nationaux	36 590	33 000	36 590	32 240	0	- 2,3
Parcs régionaux	12 443	9 700	10 043	5 790	- 19,2	- 40,3
Réserves	10 669	5 600	10 669	3 700	0	- 33,9
Conservatoire du littoral	107 200	90 800	118 000	108 000	+ 10	+ 18,9
Actions communautaires (protection des espèces)	21 000	7 500	21 000	6 300	0	- 15
Etudes sur les milieux	10 408	6 250	10 400	4 820	- 0,07	- 22,8
Chasse Faune Flore	3 700	1 850	3 700	1 480	0	- 20
Observatoire du patrimoine naturel	5 600	2 400	5 600	2 400	0	0

Ces diminutions de crédit constituent un véritable désengagement de l'Etat à l'égard des parcs et des réserves. Ce désengagement est confirmé par les indications fournies par le ministère de l'Environnement à votre rapporteur. Selon les termes mêmes des réponses du Gouvernement, il sera *demandé aux parcs nationaux de relancer les politiques contractuelles avec les propriétaires concernés*. S'agissant des réserves naturelles, le ministère précise de même que *pour tenir compte des moyens budgétaires disponibles, l'effort de l'Etat se concentrera sur les tâches relevant strictement de sa responsabilité, à savoir la protection du milieu proprement dite ; un cofinancement sera recherché systématiquement pour les activités d'information, d'accueil et de pédagogie, qui ne constituent pas l'objectif prioritaire qui a justifié la création des réserves*.

En ce qui concerne, enfin, le conservatoire du littoral, les augmentations prévues par le projet de budget pour 1993, si elles doivent être jugées positivement, ne restent pas moins insuffisantes tant pour permettre de réaliser les aménagements indispensables pour une mise en gestion satisfaisante des terrains du Conservatoire par les collectivités que pour envisager l'acquisition des principaux terrains, encore en espace naturel, dont les négociations sont virtuellement à terme et qu'un retard dans l'acquisition risquerait de voir disparaître. En outre, le Gouvernement s'est encore une fois

opposé à autoriser l'exercice de la dation en paiement des droits de succession au profit du conservatoire, mesure réclamée depuis plusieurs années par de nombreux parlementaires.

Au cours du débat budgétaire à l'Assemblée nationale, le Gouvernement a, certes, tenté d'améliorer quelque peu le sort fait aux parcs naturels régionaux par le projet de budget en abondant de 6 millions de francs supplémentaires les crédits qui leur sont destinés. Mais, il convient de noter que ces crédits ont été simplement transférés du chapitre concernant le Fonds interministériel pour la qualité de la vie (FIQV).

De ce fait, le FIQV subit désormais une amputation de ses crédits qui atteint 12,5 %.

*

* *

Lors de l'examen par la Commission des Affaires économiques et du Plan des crédits relatifs à l'Environnement figurant au projet de loi de finances pour 1993, le rapporteur pour avis a estimé, à titre personnel, que ces crédits auraient pu faire l'objet d'un avis défavorable.

Toutefois, la commission a pris la décision de principe de ne pas exprimer d'avis sur les crédits budgétaires inscrits dans la deuxième partie du projet de loi de finances pour 1993, compte tenu des conditions particulières de sa discussion.