

SÉNAT

PREMIERE SESSION ORDINAIRE DE 1973-1974

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

RAPPORT GÉNÉRAL

FAIT

au nom de la Commission des Finances, du Contrôle budgétaire et des Comptes économiques de la Nation (1), sur le projet de loi de finances pour 1974, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

Par M. Yvon COUDÉ DU FORESTO,

Sénateur,
Rapporteur général.

TOME III

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

ANNEXE N° 20

Services du Premier Ministre.

PROTECTION DE LA NATURE ET DE L'ENVIRONNEMENT

Rapporteur spécial : M. Jacques BOYER-ANDRIVET.

(1) Cette commission est composée de : MM. Edouard Bonnefous, président ; Paul Driant, Geoffroy de Montalembert, Max Monichon, Robert Lacoste, vice-présidents ; Louis Talamoni, Yves Durand, Jacques Descours Desacres, Joseph Raybaud, secrétaires ; Yvon Coudé du Foresto, rapporteur général ; Auguste Amic, André Armengaud, Roland Boscary-Monsservin, Jean-Eric Bousch, Jacques Boyer-Andrivet, Martial Brousse, Pierre Brousse, Antoine Courrière, André Diligent, Marcel Fortier, Roger Gaudon, Henri Henneguelle, Gustave Héon, Michel Kistler, Fernand Lefort, Modeste Legouez, Georges Lombard, Marcel Martin, Gaston Monnerville, René Monory, Mlle Odette Pagani, M. Pierre Prost, Mlle Irma Rapuzzi, MM. Paul Ribeyre, Robert Schmitt, Henri Tournan.

Voir les numéros :

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

Sénat : 38 (1973-1974).

Lois de finances. — Environnement - Nature - Pollution.

SOMMAIRE

	Pages.
	<hr/>
PREMIÈRE PARTIE : Examen des crédits prévus en 1974.....	5
I. — <i>Le budget du Ministère de la Protection de la Nature et de l'Environnement</i>	5
A. — Les dépenses ordinaires.....	5
B. — Les dépenses en capital.....	9
C. — Approche par fonctions des actions du Ministère.....	19
II. — <i>Les dépenses d'investissement effectuées par les autres ministères en matière de protection de la nature et de l'environnement</i>	21
 DEUXIÈME PARTIE : Aspects principaux de la politique de protection de la nature et de l'environnement en 1973.....	 23
I. — <i>L'effort financier en faveur de l'environnement en 1973.....</i>	23
II. — <i>Les divers aspects de l'action pour la protection de la nature et de l'environnement.....</i>	25
A. — La protection de l'espace naturel.....	25
B. — La lutte contre la pollution des eaux.....	30
C. — La lutte contre le bruit et la pollution atmosphérique.....	33
D. — L'élimination des déchets solides.....	35
E. — Le financement de la lutte contre la pollution industrielle.	37
III. — <i>Les répercussions économiques de la protection de l'environnement.</i>	39
 TROISIÈME PARTIE : Examen en commission.....	 42
 ANNEXE. — Intervention du F. I. A. N. E. en 1973.....	 47

Mesdames, Messieurs,

Alors que, pour les deux exercices 1972 et 1973, les dotations budgétaires affectées à la protection de la nature et de l'environnement figuraient au budget des services généraux du Premier Ministre, pour la première fois en 1974 le Ministère de la Protection de la Nature et de l'Environnement disposera d'un budget entièrement individualisé.

Celui-ci est l'instrument d'une politique dont le Ministre disait, en février dernier, lors d'une cérémonie marquant le deuxième anniversaire du Ministère, qu'elle « répond à une préoccupation spécifique qui doit être prise en compte dans tous les aspects de la politique du pays, le développement rural comme le développement industriel, le développement urbain comme l'aménagement du territoire ou encore le développement culturel et l'aménagement du temps des loisirs. Mais pour autant, aucune de ces politiques ne peut assimiler le souci de l'environnement ni globalement ni une fois pour toutes.

« Imprégnant toutes les politiques, celle de l'environnement ne se réduit à aucune d'elles, ni dans aucune d'elles. Le souci d'environnement ne sera correctement pris en compte que s'il peut s'exprimer globalement et indépendamment des autres politiques. »

Sur le plan des structures administratives et gouvernementales, cette définition de la protection de la nature et de l'environnement postule que le Ministère qui en a la charge ne peut se réduire à aucun autre. Si, en effet, les notions de cadre de vie et de progrès qualitatif sont maintenant l'objet d'abondantes réflexions, elles n'imprègnent pas encore suffisamment les mentalités. En matière d'urbanisme ou de grandes infrastructures, pour ne prendre que des exemples dans lesquels le rôle de l'Etat est important, le critère habituel de l'efficacité technique *immédiate* demeure prédominant. En attendant que les esprits évoluent,

il faut un ministère qui stimule l'administration traditionnelle et monte à cet effet des opérations exemplaires : un ministère dont les tâches de gestion devraient être limitées à l'indispensable et celles d'animation étendues.

Dans une première partie du rapport, on examinera dans quelle mesure la structure et le contenu du budget de la Protection de la Nature et de l'Environnement correspondent bien à cette conception. La seconde partie du rapport sera consacrée à la présentation et à l'analyse des actions les plus marquantes réalisées dans le cadre de ce budget.

PREMIERE PARTIE

EXAMEN DES CREDITS PREVUS EN 1974

Cet examen concerne :

— le budget du Ministère de la Protection de la Nature et de l'Environnement proprement dit ;

— les dépenses d'investissements effectuées en matière de protection de la nature et de l'environnement par les autres départements ministériels.

I. — Le budget du Ministère de la Protection de la Nature et de l'Environnement.

En *crédits de paiement*, ce budget s'élèvera en 1974 à 178,82 millions de francs, en accroissement de 6,5 % sur les crédits inscrits en 1973 au budget des Services généraux du Premier Ministre au titre de la Protection de la Nature et de l'Environnement. A vrai dire, l'accroissement varie beaucoup d'une année sur l'autre selon la catégorie de crédits qu'on examine.

A. — LES DÉPENSES ORDINAIRES

Passant de 49,66 millions de francs en 1973 à 65,82 millions de francs en 1974, elles augmentent de 35 % essentiellement en raison des mesures nouvelles, les mesures acquises ne s'élevant qu'à 850.000 F consacrés principalement à l'application en année pleine des mesures de revalorisation des rémunérations dans la fonction publique.

L'évolution d'une année à l'autre des dépenses ordinaires figure dans le tableau ci-après.

Dépenses ordinaires.

NATURE DES DEPENSES	1973	1974		
		Services votés.	Mesures nouvelles.	Total.
TITRE III				
Personnel	8 937 217	9 786 922	+ 3 126 484	12 913 406
Etudes et recherches P. N. E.	14 614 000	14 514 000	+ 2 880 000	17 394 000
Travaux d'entretien P. N. E.	1 690 000	1 687 000	+ 1 440 000	3 127 000
Fonctionnement des parcs nationaux.	»	»	+ 11 500 000	11 500 000
Matériel et fonctionnement divers..	8 829 679	8 225 857	+ 1 606 249	9 832 106
TITRE IV				
Interventions publiques	15 590 722	15 590 722	— 4 537 752	11 052 970
Total dépenses ordinaires	49 661 618	49 804 501	16 014 981	65 819 482

1. — *Les dépenses en personnel.*

Sur 16 millions de francs de mesures nouvelles, plus de 3 millions sont consacrés aux dépenses en personnel.

a) Les services centraux du Ministère comprennent :

— des fonctionnaires titulaires et contractuels rémunérés sur le budget propre du Ministère ;

— des fonctionnaires titulaires et contractuels que leurs ministères d'origine mettent à la disposition du Ministère de la Protection de la Nature et de l'Environnement et qui forment le personnel dit du « cadre d'emplois ».

b) En province, le Ministre dispose :

— de délégués régionaux à l'environnement, chargés d'inspection générale dans le cadre des régions de programme ; dix de ces fonctionnaires sont mis à la disposition du Ministère de la Protection de la Nature et de l'Environnement par leur ministère d'origine ;

— de dix ateliers régionaux des sites et paysages dont les personnels figurent au budget de la protection de la nature et de l'environnement ;

— de l'inspection des établissements classés dont les emplois et les crédits sont inscrits au budget du Ministre du Développement industriel et scientifique mais qui est placée sous l'autorité du Ministre de la Protection de la Nature et de l'Environnement.

Les crédits supplémentaires correspondent à la création de cinquante emplois nouveaux (dont trois au titre de la recherche) rémunérés sur le budget propre du Ministère et concernant en majorité des tâches d'exécution.

En outre, vingt emplois d'ingénieur du Génie rural et des eaux et forêts, actuellement occupés par des agents mis à la disposition du Ministère de la Protection de la Nature et de l'Environnement, sont transférés du Ministère de l'Agriculture. Le nombre des emplois inscrits au budget concernant le personnel propre au Ministère passera de 187 à 257, auxquels s'ajoutent les personnels relevant de divers départements ministériels mis à disposition au titre des cadres d'emplois et dont le nombre passe de 128 en 1973 à 112 en 1974.

Seront également créés cinquante emplois budgétaires nouveaux au budget du Ministre du Développement industriel et scientifique en 1974 pour le service chargé de la surveillance des établissements classés. Le nombre total des agents mis à ce titre à la disposition des arrondissements minéralogiques et placés sous l'autorité du Ministre de la Protection de la Nature et de l'Environnement passera ainsi de 227 en 1973 à 277 en 1974.

Le tableau ci-après retrace l'évolution de l'ensemble des effectifs dont dispose le Ministère depuis 1972.

Effectifs globaux.

	EFFECTIFS 1972			EFFECTIFS 1973			CREATIONS 1974			EFFECTIFS 1974		
	Titulaires.	Contractuels	Totaux.	Titulaires.	Contractuels.	Totaux.	Titulaires.	Contractuels.	Totaux.	Titulaires.	Contractuels.	Totaux.
<i>Budget P. N. E.</i>												
Administration centrale :												
— hors recherche.....	12	46	58	19	93	112	43	16	59	62	109	171
— enveloppe recherche.....	»	23	23	»	25	25	»	3	3	»	28	28
Ateliers régionaux des sites et paysages	12	13	25	11	37	48	»	»	»	11	37	48
Délégués régionaux à l'environnement	»	»	»	»	»	»	10	»	10	10	»	10
Totaux	24	82	106	30	155	185	53	19	72	83	174	257
<i>Cadres d'emploi.</i>	82	25	107	83	25	108	— 7	»	— 7	76	25	101
Totaux	82	25	107	83	25	108	— 7	»	— 7	76	25	101
<i>Personnel à disposition.</i>												
Délégués régionaux à l'environnement	18	»	18	20	»	20	— 10	»	— 10	10	»	10
Inspection établissements classés.	154	18	172	207	20	227	50	»	50	257	20	277
Totaux	172	18	190	227	20	247	40	»	40	267	20	287
Totaux généraux....	278	125	403	340	200	540	86	19	105	426	219	645

2. — *Le fonctionnement des parcs naturels nationaux et régionaux.*

Ces dépenses sont l'objet de nouvelles modalités de financement. Etablissements publics, les parcs nationaux reçoivent des subventions de l'Etat qui constituent la quasi-totalité de leurs recettes. Les crédits correspondants, qui étaient auparavant inclus dans la dotation du chapitre 44-03 « Interventions concernant les organismes publics et privés participant à la protection de la nature et de l'environnement » sont transférés, en 1974, dans un

chapitre nouveau 36-01 « Fonctionnement des parcs nationaux ». Ils sont accrus de 2,5 millions de francs, ce qui porte la dotation à 11,5 millions de francs.

En contrepartie, les subventions de fonctionnement des parcs régionaux, imputées antérieurement sur le Fonds d'intervention et d'action pour la nature et l'environnement (F. I. A. N. E.), seront en 1974 prises en charge pour un montant de 3,3 millions de francs sur les crédits du chapitre 44-03 dont la dotation est, en outre, accrue de 1,4 million de francs destinés à des interventions en faveur de divers organismes participant à la protection de la nature et de l'environnement et à des actions d'information, de formation, de documentation et de recherche.

3. — *Les dépenses diverses de fonctionnement et de matériel.*

Augmentent également, dans des proportions importantes, les crédits d'études et recherches (+ 20 %) et de travaux d'entretien concernant la protection de la nature et de l'environnement (+ 85 %).

Enfin, les services du ministère, très dispersés géographiquement, doivent être regroupés à terme de quatre à six ans dans un ensemble immobilier à réaliser par l'Etat sur des terrains, sis, quai de la Rapée, à Paris, ensemble immobilier qui recevra également d'autres services administratifs que ceux de la protection de la nature.

En attendant la réalisation de cette opération immobilière qui doit être faite par tranches, les services du ministère seront regroupés dans des locaux en location. A cette fin, des études ont été menées depuis juillet 1973. Une provision de 500.000 F est inscrite au projet de budget pour 1974 pour le relogement des services qui devrait être effectif au cours du premier trimestre 1974.

B. — LES DÉPENSES EN CAPITAL

En ce qui concerne les dépenses en capital, les autorisations de programme augmentent de 20 %, passant de 167 à plus de 200 millions de francs alors que les crédits de paiement diminuent de 5 %, revenant de 119 à 113 millions de francs.

La récapitulation figure dans le tableau ci-dessous :

Dépenses en capital.

	AUTORISATIONS de programme		CREDITS DE PAIEMENT	
	1973	1974	1973	1974
TITRE V				
Fonds de la recherche.....	18.000.000	20.500.000	9.000.000	9.000.000
Etudes, acquisitions et travaux d'équi- pement P.N.E.	19.225.000	22.675.000	11.000.000	14.000.000
TITRE VI				
F.I.A.N.E. (1)	69.500.000	85.000.000	62.000.000	50.000.000
Interventions dans le domaine de l'eau	27.000.000	31.500.000	15.000.000	15.000.000
Subventions d'équipement	33.235.000	41.075.000	22.000.000	25.000.000
Total dépenses en capital....	166.960.000	200.750.000	119.000.000	113.000.000

(1) Fonds d'intervention et d'action pour la protection de la nature et de l'environnement.

1. — *Le Fonds de la recherche dans le domaine des eaux continentales et marines, de l'atmosphère, du bruit et de l'environnement.*

Les autorisations de programme accordées au titre de l'année 1974 s'élèvent à 20,5 millions de francs et sont destinées à la passation de contrats de recherche avec des laboratoires ou des centres de recherche publics et privés, des entreprises et des centres techniques industriels.

Ces contrats sont au préalable recommandés par des Comités scientifiques spécialisés, dont l'action fait l'objet d'une coordination générale par le Conseil de la recherche scientifique sur l'environnement.

Les programmes de recherche pour 1974 sont présentés ici suivant les domaines couverts par ces Comités.

Pollution atmosphérique.

Les recherches continueront à s'ordonner autour des grands axes définis dès 1972 :

— la détection des polluants, leur dispersion, et leur transformation dans le milieu ;

— les effets des polluants sur l'homme et le milieu (végétaux et matériaux). L'accent sera placé sur la détermination des relations entre pollution atmosphérique et pathologie respiratoire par enquêtes épidémiologiques ;

— atténuation et prévention de la pollution atmosphérique dans les secteurs de l'énergie (phénomènes de combustion) et des transports (véhicules automobiles).

Environ 5,9 millions de francs seront affectés à ces travaux, répartis à peu près également entre les trois axes indiqués.

Bruit et vibrations.

Les grands axes de recherche sont :

- l'évaluation de la gêne due au bruit : les effets du bruit sur le sommeil continueront à faire l'objet d'un effort particulier ;
- la métrologie du bruit ;
- l'atténuation du bruit dû aux véhicules et l'insonorisation de l'habitat.

Il est prévu de consacrer 3 millions de francs à ces recherches.

Domaine de l'eau.

Les recherches seront poursuivies suivant les quatre grands thèmes pour le Plan :

- effets de la qualité de l'eau sur la santé de l'homme ;
- l'eau, milieu vivant, en relation avec son environnement naturel et ses principaux usages ;
- aspects socio-économiques des usages de l'eau ;
- problèmes technologiques de la lutte contre la pollution de l'eau.

Un montant de 5 millions de francs sera consacré à ces recherches dont 2 millions de francs pour les opérations à caractère technologique.

Sol et déchets solides.

Le Comité correspondant a été mis en place en octobre 1973. Une première série d'actions, groupant les moyens de 1973 et 1974, portera sur trois grands axes.

- les actions des déchets sur le milieu ;

- la technologie du traitement des ordures ménagères ;
- les aspects psychosociologiques du problème des déchets et de leur élimination.

Un montant de 2,5 millions de francs sera affecté à ce programme au titre de 1974.

Contamination des chaînes biologiques.

Ce Comité succède à la précédente Commission des nuisances alimentaires. Ses travaux porteront plus particulièrement sur le premier des deux thèmes suivants :

- le cheminement des polluants ;
- toxicologie métabolique : les travaux seront poursuivis sur ce thème, essentiel pour une bonne compréhension des effets à long terme des polluants sur la santé.

Un montant de 2,5 millions de francs sera affecté à ces recherches. A signaler le lancement de certains travaux épidémiologiques exploratoires, n'entrant pas dans le cadre des comités précédents, pour un montant de 0,1 million de francs.

Espace et cadre de vie.

Le Comité correspondant doit être installé avant la fin 1973.

Il s'occupera d'une part de la poursuite de l'opération « Vaudreuil » (1 million de francs en 1974) et consacrerá d'autre part différents travaux touchant à l'évaluation de l'environnement (0,5 million de francs).

2. — *Etudes, acquisitions et travaux d'équipement pour la protection de la nature et l'environnement (chap. 57.01).*

Les autorisations de programme augmentent de 18 % et les crédits de paiement de 27 %. Sur 22,6 millions de francs en autorisations de programme, il est prévu d'en affecter 13,75 au financement de contrats d'études concernant la lutte contre les pollutions et nuisances (5,2 millions de francs), la protection de la nature (3,1 millions de francs) et le milieu rural et urbain (2,6 millions de francs).

a) Dans le domaine *de la protection de la nature*, 8,05 millions de francs sont consacrés :

— aux parcs nationaux, acquisitions complémentaires pour le Parc des Iles d'Hyères ;

— aux réserves naturelles, études de détermination et de délimitation des réserves à créer dans des sections où la protection du milieu naturel est directement confrontée au développement agricole, industriel ou touristique — acquisition de terrains à classer — travaux d'aménagement et d'équipement des réserves, pour en assurer soit la protection, soit une fréquentation ordonnée (centres d'initiation à la nature ou de recherche scientifique) ;

— à la chasse, à la pêche et à la faune sauvage, aménagements divers en terrain domanial, achats d'enclaves, études et équipements de protection d'espèces migratrices, acquisition de droits de chasse, aménagements de réserves ornithologiques ou de gibier de montagne, rachat de barrages, aménagements de piscicultures spécialisées, aménagements de parcours sportifs de pêche sur le domaine privé de l'Etat.

b) Dans le domaine *de l'amélioration de l'environnement rural et urbain*, 4,5 millions de francs sont prévus pour :

— les parcs naturels régionaux, élaboration des plans d'aménagement des nouveaux parcs et acquisitions à effectuer dans ceux-ci ;

— les sites et monuments naturels, acquisitions, travaux et surtout études ;

— l'inventaire des richesses naturelles ;

— l'amélioration du cadre de vie rural et urbain, études et actions expérimentales concernant les abords des villes et des villages, les chemins piétonniers, l'aménagement des zones industrielles, l'esthétique des ouvrages publics.

c) Dans le domaine *de la prévention et de la lutte contre les pollutions et les nuisances*, 7 millions de francs serviront à :

— la lutte contre les pollutions atmosphériques, études préalables à l'implantation de réseaux de mesure intégrés, achat de matériel scientifique lourd pour les laboratoires antipollution des écoles des mines d'Alès et de Douai et pour les laboratoires des arrondissements minéralogiques de Toulouse, Nantes et Metz ;

— la lutte contre le bruit, achat de matériel scientifique aux laboratoires et écoles précités, expérimentation de dispositifs antibruit sur les véhicules et engins ;

— la lutte contre d'autres nuisances, études de contrôle et d'agrément de dispositifs industriels de sécurité qui seront à imposer dans les établissements ;

— l'élimination des déchets solides, travaux préliminaires à la mise en œuvre de dispositifs de destruction de déchets industriels (approche par branche et par matériaux ; faisabilité de centres de destruction à Lyon, Strasbourg et Lille, notamment), travaux préliminaires à la destruction de déchets sauvages, travaux préalables à la mise en place de système de collecte et de traitement des ordures ménagères ;

— la politique de l'eau, contrats directs ou transfert vers d'autres ministères pour la collecte de données sur l'eau en quantité (pluviométrie, hydrométrie, hydrogéologie) et en qualité, interprétation des données recueillies.

d) Enfin des crédits d'un montant de 3 millions de francs serviront à financer des études de caractère économique concernant « l'évaluation » de l'environnement.

3. — *Le Fonds d'intervention et d'action pour la nature et l'environnement (F.I.A.N.E.), (chap. 65-01).*

Il est doté en 1974 de 85 millions de francs contre 69,5 millions de francs en 1973, soit 22,3 % d'augmentation. Outre ces dotations du budget, le F. I. A. N. E. bénéficie d'une attribution sur les recettes du Pari Mutuel estimée en 1973 à 35 millions de francs et 38 millions de francs en 1974.

Sur les 85 millions en autorisations de programme inscrits au projet de budget, il est prévu d'en dépenser :

- 12 millions sous forme de contrats d'études ;
- 8 millions sous forme de subventions aux entreprises ;
- 30 millions sous forme de subventions aux collectivités locales.

En revanche, la répartition sectorielle de cette dotation en 1974 dépend des décisions qui seront prises au cours des réunions que tiendra le Comité interministériel d'action pour la nature et l'environnement. Il n'est donc pas possible au Parlement d'exercer sur ces crédits et l'usage qui en est fait un contrôle *a priori*. Aussi, votre rapporteur a-t-il examiné les crédits des années précédentes pour savoir si le F. I. A. N. E. joue bien son rôle d'incitateur et si les initiatives qu'il prend sont ensuite relayées par d'autres.

a) Le tableau figurant en annexe fournit la liste des opérations ayant bénéficié d'une contribution du F. I. A. N. E. en 1973, décidées par le Comité interministériel d'action pour la nature et l'environnement lors de ses réunions des 6 février et 26 juillet 1973.

Il ressort de ce tableau que le montant des interventions du F. I. A. N. E. pour les deux premières tranches 1973 s'élève à 82,514 millions de francs, consacrés principalement à l'amélioration de l'environnement (31,100 millions de francs), à la lutte contre la pollution de l'eau (26,256 millions de francs), à la protection de l'espace naturel (12,405 millions de francs) et à la lutte contre le bruit (6 millions de francs).

b) Le montant des investissements correspondant à ces opérations peut être estimé à 563,6 millions de francs et l'examen de la structure du financement de ces investissements permet de mesurer le rôle incitateur du F. I. A. N. E. et d'évaluer, avec une assez bonne approximation prévisionnelle, les conditions de mobilisation des crédits publics.

En effet, la contribution du F. I. A. N. E. est de 14,6 % du total des investissements. Quant à la participation des crédits publics, elle peut être estimée comme suit (le financement de certaines opérations de la 2^e tranche F. I. A. N. E. décidée le 26 juillet 1973 pouvant donner lieu à des précisions ultérieures) :

— budget de l'Etat et divers Fonds (F. I. A. T., F. S. I. R.) : 161 millions de francs environ, soit de l'ordre de 28,5 % ;

— collectivités locales (autofinancement et emprunts) : 217 millions de francs environ, soit de l'ordre de 38,5 %.

Le solde du financement est assuré par des établissements ou entreprises publiques et par divers organismes et entreprises privés.

c) En ce qui concerne le relais des initiatives du F. I. A. N. E. par les autres sources de financement public, il convient tout d'abord de rappeler que le F. I. A. N. E. est destiné au financement complémentaire des opérations reconnues nécessaires à la mise en œuvre de la politique de la protection de la nature et de l'environnement. Dans cette optique, le F. I. A. N. E. doit jouer un rôle de coordination et d'incitation pour :

— des opérations de caractère expérimental ;

— des opérations exemplaires destinées à convaincre l'administration, les collectivités ou les entreprises privées, et à les inciter à poursuivre ensuite ces actions avec leurs moyens propres ;

— des opérations classiques mais très coûteuses pour les maîtres d'ouvrages ou dont l'intérêt dépasse très largement leur compétence (assainissement ou épuration exceptionnellement poussée pour préserver un site) ;

— des opérations classiques lancées plus tôt que prévu pour les insérer dans un projet nouveau spécifiquement « environnement » ;

— des opérations à buts et à financements multiples où une première mise de fonds est nécessaire pour déclencher la participation des divers partenaires.

C'est à des interventions de ce type qu'ont été consacrées les interventions du F. I. A. N. E. depuis sa création en 1971. Le F. I. A. N. E. a incontestablement joué son rôle en provoquant la prise de conscience de problèmes nouveaux et la recherche de solutions techniques, administratives et financières appropriées.

Les interventions du F. I. A. N. E. sont soit des opérations ponctuelles et non renouvelables dans le temps, soit des actions d'incitation ou de démarrage. Ces dernières doivent normalement être relayées par d'autres sources de financement. Encore faut-il avant de passer au « régime de croisière », pouvoir apprécier les résultats des actions lancées et tirer la leçon des expériences, ce qui n'est pas toujours possible après seulement deux années et demie d'activité.

Dans certains domaines on peut d'ores et déjà considérer que le relais par d'autres financements publics est assuré. On citera ainsi :

— dans le domaine de l'élimination des déchets solides les actions d'enlèvement des carcasses de voitures dont, après les interventions du F. I. A. N. E., la charge va être prise par les départements intéressés ;

— dans le domaine de la lutte contre la pollution atmosphérique, la mise en œuvre des réseaux de mesure : les frais de fonctionnement des réseaux, à l'installation desquels le F. I. A. N. E. a participé, sont pris en charge par les collectivités et par les industries locales ;

— dans le domaine des parcs régionaux, le financement du fonctionnement sera, dès 1974, assuré par une dotation inscrite au budget du Ministère de la Protection de la Nature et de l'Environnement ;

— dans le domaine des actions pédagogiques et activités de plein air : les actions d'animation, les équipements de sentiers de grandes randonnées, gîtes d'étapes, sentiers équestres, bases nautiques, certains éco-musées, ainsi que certains centres pédagogiques et centres permanents, ont été repris en compte, selon les cas, soit par les parcs régionaux intéressés, soit par des syndicats intercommunaux et des associations, soit par les Ministères des Affaires culturelles, de l'Education nationale, de la Jeunesse et des sports.

4. — *Les crédits d'intervention dans le domaine de l'eau* (chap. 67-00).

La dotation de 31,5 millions de francs en autorisations de programme est en accroissement de 16,66 % sur 1973. Elle est ainsi répartie :

a) Un crédit de 1,5 million de francs est prévu au titre de subvention pour les Agences financières de bassin. Dans l'état actuel des prévisions de trésorerie et d'engagement financier des agences, et sans préjudice des conclusions finales des études prévisionnelles en cours, il apparaît qu'une subvention devra sans doute être octroyée à l'Agence Adour-Garonne ;

b) Un crédit de 14 millions de francs est demandé au titre de participation pour les grands barrages. Sur ce crédit, 13 millions de francs permettront la poursuite des travaux de Naussac ; le reste du crédit permettant d'intervenir sur les barrages prévus à Villerost, Serre-de-la-Fare et La Bancaie ;

c) 16,5 millions de francs sont prévus au titre des « autres interventions ». Il s'agit en l'occurrence de la poursuite de l'écrêtement des redevances de pollution et du financement des contrats de branche.

Le montant nécessaire pour l'écrêtement des redevances n'est connu avec exactitude qu'en fin d'exercice. Au titre de 1973, 3.367.280 F ont été utilisés pour cet écrêtement.

En ce qui concerne les contrats de branche (avec la pâte à papier et les sucreries actuellement), le montant exact de l'inter-

vention de l'Etat est fonction de celui des travaux effectués, dans un plafond de 10 % de ceux-ci (soit 8 millions de francs environ pour la pâte à papier et 3 millions de francs pour les sucreries).

5. — *Subventions d'équipement concernant la protection de la nature et de l'environnement* (chap. 67-01).

Enfin, la dotation de 41,075 millions de francs en autorisations de programme (+23,5 %) inscrite au chapitre 67-01 est consacrée à des subventions d'équipement en faveur des parcs nationaux et régionaux, des réserves, sites et monuments naturels, de la chasse, de la pêche, de la faune sauvage et d'organismes publics ou privés participant à la lutte contre les pollutions et les nuisances ou à l'amélioration de l'environnement rural et urbain.

Il est prévu de répartir ces subventions entre :

- les collectivités locales (18,8 millions de francs) ;
- les administrations (15,9 millions de francs) ;
- les particuliers (3,275 millions de francs) ;
- les entreprises (3,1 millions de francs).

Deux catégories de subventions sont distinguées : les subventions attribuées directement par les services du Ministère de la Protection de la Nature et de l'Environnement et les subventions attribuées par voie de délégations aux préfets. La liste des subventions directes attribuées en 1973 est la suivante :

Centre national d'exploitation des océans (C.N.E.X.O.)	760.000 F
Groupement d'intérêt économique « Transport, recherches, études » (Tregie).....	499.200
Université de Metz.....	100.000
Union technique de l'Automobile, du motocycle et du cycle.....	200.000
Institut de recherche des transports.....	200.000
Office national des forêts.....	1.100.000
Parc national des Ecrins.....	650.000

Quant aux subventions attribuées en 1973 par les préfets elles concernent les secteurs suivants :

Sites et monuments naturels.....	3.728.250 F.
Parcs nationaux	7.400.000
Parcs régionaux	6.721.750
Chasse et pêche.....	249.509
Pollution de l'air	540.000

C. — APPROCHE PAR FONCTIONS DES ACTIONS DU MINISTÈRE

A l'exception de la dotation du F. I. A. N. E., qu'il n'est, par définition, pas possible de ventiler *a priori*, le document annexe sur la protection de la nature et de l'environnement en 1973 et l'état récapitulatif de l'effort financier prévu à ce titre en 1974 réparti par fonctions les crédits prévus au budget du Ministère en 1974. On en retiendra le tableau ci-après :

Actions financées par le Ministre de la Protection de la Nature et de l'Environnement
(F. I. A. N. E. exclu).

Comparaison 1973-1974 (prévisions).

FONCTIONS	TITRES III ET IV Etudes et entretien.			TITRES V ET VI (A.P.) Equipement.		
	1973	1974	1974/1973	1973	1974	1974/1973
	Ensemble.	Ensemble.		Ensemble.	Ensemble.	
	(En millions de francs.)		Pourcentage.	(En millions de francs.)		Pourcentage.
Espace naturel :						
Parcs nationaux.....	9,000	11,500	+ 28	12,990	15,050	+ 16
Parcs régionaux et péri-urbains....	»	3,400	»	12,450	14,550	+ 17
Réserves naturelles.....	1,168	1,668	+ 43	2,280	2,500	+ 10
Espaces, sites et monuments naturels	0,660	1,260	+ 91	4,180	4,100	— 2
Totaux	10,828	17,828	+ 65	31,900	36,200	+ 13
Chasse, pêche, et faune sauvage.....	1,387	2,337	+ 68	5,450	7,800	+ 43
Eau	2,593	3,194	+ 23	35,740	40,300	+ 13
Air	2,614	2,465	— 6	9,360	8,850	— 5
Bruit	0,600	1,120	+ 87	2,190	4,450	+ 103
Déchets solides et autres nuisances.	2,340	2,785	+ 19	5,360	8,200	+ 53
Amélioration de l'environnement...	1,982	2,097	+ 6	5,165	6,475	+ 25
Animation, information et formation.	8,942	10,542	+ 18	0,225	0,475	+ 111
Etudes générales et économiques....	0,506	0,606	+ 20	1,790	3,000	+ 68
Totaux (fonctions).....	31,792	42,974	+ 35	97,180	115,750	+ 19 %
<i>Pour mémoire :</i>						
Fonctionnement du ministère.....	16,810	22,845	+ 36	»	»	
Totaux généraux.....	48,602	65,819	+ 35 %	»		

En 1974, l'effort est infléchi en faveur de la lutte contre le bruit, de l'élimination des déchets solides, des actions d'animation, d'information et de formation et des études générales et économiques, secteurs modestement dotés jusqu'à présent.

Constatant la progression des autorisations de programme et au contraire la légère réduction des crédits de paiement, votre rapporteur a demandé des explications sur cette évolution. L'examen du fascicule budgétaire révèle, en effet, pour tous les chapitres de dépenses en capital, une proportion élevée de crédits non consommés. Sortant à peine de la phase expérimentale, le Ministère a, semble-t-il, des difficultés à engager ses actions et donc à consommer ses crédits au rythme de leur ouverture. Aussi, tout en maintenant un rythme d'accroissement soutenu des autorisations de programme, a-t-on cherché à étaler davantage les paiements. Toutefois, à moins d'une réduction des services votés, les crédits de paiement d'ores et déjà prévus pour 1975 dépassent de beaucoup les dotations de 1974, ce qui suppose une accélération considérable de la réalisation des dépenses d'une année à l'autre. L'Administration a fourni les explications suivantes :

« L'examen détaillé de la répartition des crédits de paiement par chapitre fait apparaître en valeur absolue que les chapitres sont stables (chapitres 56-00 et 67-00) ou en augmentation (chapitres 57-01 et 67-01) la réduction portant sur le chapitre 65-01, Fonds d'intervention et d'action pour la nature et l'environnement qu'il est proposé de doter en 1974 de 50 millions de francs en crédits de paiement contre 62 millions de francs en 1973.

« Cette réduction est apparue possible compte tenu des reports estimés de 1973 sur 1974, sans que cela ait une incidence sur les possibilités d'intervention du F. I. A. N. E. pour le prochain exercice. Ajoutons que le F. I. A. N. E. bénéficiera en outre en 1974 de ressources provenant du pari mutuel dont le montant (crédits de paiement) est estimé à 38 millions de francs en 1974 contre 35 millions de francs en 1973.

« L'importance des crédits disponibles auxquels se réfère la question posée a son origine dans deux voies. D'une part le F. I. A. N. E. n'a commencé à intervenir de façon importante qu'en 1972, une période de « rodage » a été nécessaire ; d'autre part, la mise en œuvre à partir de juillet 1973 des dispositions du décret de mars 1973 modifiant le régime des subventions de l'Etat a présenté quelques difficultés notamment pour les opérations concernant l'eau. Ces difficultés viennent d'être résolues et en 1974 le rythme de consommation des crédits de paiement devrait être nettement amélioré et le montant des reports en très nette diminution. »

II. — Les dépenses d'investissement effectuées par les autres Ministères en matière de protection de la nature et de l'environnement.

Le décret n° 71-94 du 2 février 1971, relatif aux attributions du Ministre délégué auprès du Premier Ministre, chargé de la Protection de la Nature et de l'Environnement, dispose en son article 6 : « ... lors de la préparation du budget, le Ministre est tenu informé des crédits envisagés au titre des autres Départements ministériels pour des actions touchant à la protection de la nature et de l'environnement et formule éventuellement ses observations au Ministre de l'Economie et des Finances. En ces matières, il est tenu au courant de l'exécution du budget et reçoit communication des rapports sur l'utilisation des crédits ».

Le document annexé au projet de loi de finances pour 1974 fournit une approche assez détaillée de la répartition de ces crédits par Ministère d'origine et par secteur, ainsi qu'une comparaison des dotations respectives des années 1973 et 1974.

A titre indicatif, les crédits affectés en 1973 et 1974 à des actions d'équipement pour la protection de la nature et de l'environnement sont récapitulés dans le tableau suivant :

MINISTERES	AUTORISATIONS DE PROGRAMME	
	1973	1974
	(En millions de francs.)	
Affaires culturelles	89,20	103,14
Agriculture	284,31	311,51
Aménagement du territoire (D. A. T. A. R.)...	27,82	56
Education nationale	53,85	64,80
Equipement	261,14	315,90
Intérieur	223,3	323,5
Jeunesse et sports.....	79,41	129,2
Santé, Sécurité sociale.....	17,8	34
Tourisme	5,3	7,4
Transports	30,05	35,3
Total	1.072,18	1.380,75

Plus intéressante est la répartition de ces autorisations de programme par secteur telle qu'elle figure dans le tableau ci-après :

SECTEURS	AUTORISATIONS DE PROGRAMME	
	1973	1974
	(En millions de francs.)	
Espace naturel.....	126,26	150,44
Eau	323,21	427,12
Atmosphère	25,35	31,37
Bruit	60,31	75,50
Élimination des déchets solides.....	395,34	491,20
Amélioration de l'environnement urbain et rural	141,71	206,45
Animation, information et formation.....	1.072,18	1.382,08
Total		

Globalement, ce tableau fait apparaître que, pour 1974, le total des crédits consacrés à la protection de la nature et de l'environnement, en dehors du budget du Ministère, s'établirait à 1.380 millions de francs contre 1.070 millions en 1973, soit une progression des investissements de cette nature de près de 29 %. La part consacrée à la protection de la nature et de l'environnement rapportée à l'ensemble des investissements des Ministères passe ainsi de 6 % en 1973 à 7,2 % en 1974.

Les dotations principales vont aux actions qu'on peut qualifier de traditionnelles : l'eau et l'amélioration de l'environnement rural et urbain. En comparaison, nous l'avons vu plus haut, le Ministère met en 1974 l'accent sur des secteurs assez délaissés jusqu'alors, jouant ainsi son rôle d'animateur dans le domaine de la protection de la nature et de l'environnement.

DEUXIEME PARTIE

ASPECTS PRINCIPAUX DE LA POLITIQUE DE PROTECTION DE LA NATURE ET DE L'ENVIRONNEMENT

L'analyse de la politique de protection de la nature et de l'environnement telle qu'elle apparaît à travers l'utilisation des crédits et les mesures de réglementation qui ont été prises nous conduira à examiner :

- la récapitulation des crédits publics consacrés à la réalisation de cette politique en 1973 ;
- les divers aspects de l'action pour la protection de l'environnement et la lutte contre les pollutions et nuisances ;
- les implications économiques de cette action.

I. — L'effort financier en faveur de l'environnement.

Il apparaît utile avant d'examiner les actions qui ont été poursuivies en vue de protéger la nature et l'environnement de :

- rappeler la répartition par fonctions des crédits budgétaires en 1973 ;
- présenter l'emploi des deux premières tranches de crédits du F. I. A. N. E. ;
- récapituler les actions financées sur leurs ressources propres par divers établissements publics placés sous la tutelle du Ministre.

Année 1973 (en millions de francs).

FONCTIONS (1)	ACTIONS DU MINISTRE DELEGUE				ACTIONS P. N. E. d'autres ministères. Equipement (titres V et VI).		F. I. A. N. E. résultats partiels (deux premières tranches).	
	Etudes et entretien (titres III et IV).		Equipement (titres V et VI).		Montant (A. P.)	Pourcentage	Montant (A. P.)	Pourcentage
	Montant	Pourcentage.	Montant (A. P.)	Pourcentage				
Espace naturel (2)	10,828	34	31,900	32,9	125,750	11,6	12,405	15
Chasse, pêche, faune sauvage	1,387	4,4	5,450	5,6	»	»	»	»
Eau	2,593	8,2	35,740	36,7	331,500	30,6	26,256	31,8
Air	2,614	8,2	9,360	9,6	25,350	2,4	2	2,4
Bruit	0,600	1,9	2,190	2,3	»	»	6	7,3
Déchets solides et autres nuisances..	2,340	7,4	5,360	5,5	60,530	5,6	1,462	1,8
Amélioration de l'environnement....	1,982	6,2	5,165	5,3	395,660	36,6	31,100	37,7
Animation, information, formation..	8,942	28,1	0,225	0,3	141,650	13,2	3,291	4
Etudes générales et économiques....	0,506	1,6	1,790	1,8	»	»	»	»
Totaux	31,792	100	97,180	100	1.080,440	100	82,514	100
	(3)							
Total général : 1.194.746.								

(1) Les crédits de recherche sont ventilés entre les fonctions.

(2) Comprend les parcs nationaux, régionaux et péri-urbains, les réserves naturelles, les sites et monuments naturels.

(3) Après déduction des économies, soit 0,213 million de francs.

Quant aux actions financées sur leurs ressources propres par divers établissements publics, les crédits qui leur ont été affectés en 1972 et 1973 ont évolué de la façon suivante :

	1972	1973
Agences financières de bassin (1)	303,9	437,8
Office national de la chasse	28,2	31,4
Conseil supérieur de la pêche (2)	40	42,7
Total	372,1	511,9

(1) Etudes et interventions dans le domaine de l'eau (dépenses de fonctionnement exclues).

(2) Y compris dépenses de garderie.

II. — Les divers aspects de l'action pour la protection de la nature et de l'environnement.

A. — LA PROTECTION DE L'ESPACE NATUREL

La politique de protection de la nature s'appuie sur trois notions : conservation, exploitation, promotion. A ces notions correspondent diverses actions menées dans les secteurs relevant du Ministère de la Protection de la Nature et de l'Environnement.

Votre rapporteur s'est particulièrement attaché à l'examen de certains de ces secteurs :

- les moyens consacrés aux espaces verts ;
- les parcs nationaux ;
- la protection du littoral.

1. *Les moyens consacrés aux espaces verts.*

Une circulaire du 8 février 1973, publiée au *Journal officiel* du 22 février émanant des Ministres de l'Intérieur, de l'Economie et des Finances, de l'Aménagement du territoire, de l'Equipement, du Logement et du Tourisme, du Ministre chargé de la Protection de la Nature et de l'Environnement et du Ministre de l'Agriculture a défini les grandes lignes d'une politique d'espaces verts fondée sur la notion d'équilibre biologique.

Après avoir rappelé certaines règles d'urbanisme applicables en matière d'espaces verts, notamment la sauvegarde des espaces verts existants par le plan d'occupation des sols et la création d'espaces verts urbains, cette circulaire affirme la nécessité de protéger « les espaces boisés lorsque cette protection est nécessaire pour des motifs d'équilibre biologique et d'environnement » en contrôlant le défrichage et les coupes et d'ouvrir les forêts au public.

A cet égard, votre rapporteur a le souci qu'en dépit des aménagements fonciers certes nécessaires, le monde rural, et pas seulement les massifs forestiers, demeure ouvert à tous : prome-

neurs, touristes, sportifs. Il a donc demandé quelle était l'action entreprise pour assurer la conservation des chemins et sentiers publics. L'Administration a répondu de la façon suivante :

« Les menaces qui pèsent sur de tels itinéraires et qui compromettent gravement la fréquentation du milieu naturel au bénéfice d'une appropriation souvent contraire à un tel objectif n'ont pas manqué d'inquiéter le Ministre de la Protection de la Nature et de l'Environnement.

« En ce qui concerne les cessions de chemins ruraux auxquelles les collectivités locales sont souvent enclines... dans de nombreux cas précis le Ministre de la Protection de la Nature et de l'Environnement est intervenu directement auprès des préfets concernés.

« La concertation entre le Ministre de la Protection de la Nature et de l'Environnement et le Ministre de l'Agriculture et du Développement rural en matière de remembrement, les études méthodologiques qu'ils financent conjointement et les réalisations menées à titre exemplaire avec un financement commun dans un but de préservation des équilibres naturels ont, entre autres objectifs, pour résultat de sensibiliser les collectivités locales sur les inconvénients de la disparition des chemins et sentiers publics et d'en assurer la conservation.

« Enfin, d'une manière générale l'action du Ministère de la Protection de la Nature et de l'Environnement pour favoriser des réalisations du type des sentiers de grande randonnée, d'itinéraires équestres ou cyclotouristes est de nature à freiner la disparition de ces chemins et sentiers publics. »

Votre rapporteur prend acte des efforts entrepris par le Ministère en souhaitant qu'ils évitent que de vastes zones du monde rural se ferment à l'accès du public.

En matière de financement, la circulaire accorde une priorité aux espaces verts et boisés et rappelle quels sont les concours que les collectivités locales peuvent obtenir sous forme de prêts ou de subventions pour le financement des espaces verts et celui des réserves foncières.

Le montant des subventions accordées par l'Etat pour le financement d'espaces verts en 1972 et 1973 se répartit de la manière suivante :

	1972	1973
	(En millions de francs.)	
Chapitre 65-44 du budget du Ministère de l'Aménagement du territoire, de l'Équipement, du Logement et du Tourisme.....	16,8	16,8
Chapitre 65-04 du budget du Premier Ministre.....	12,5	19,3
Chapitre 61-80 du budget du Ministère de l'Agriculture	0	8,5

Les chiffres indiqués pour les chapitres 65-44 et 61-80 sont ceux des dotations budgétaires et la totalité des crédits ainsi inscrits aux budgets des deux ministères a été répartie dans les enveloppes régionales.

Quant au chapitre 65-04 du Premier Ministre, il s'agit des subventions du F. I. A. N. E. dont le montant n'est pas programmé. Ce montant n'est connu que lorsque les subventions sont accordées. Le chiffre indiqué pour 1973 est donc sujet à révision.

Votre rapporteur, en revanche, n'a pas obtenu de réponse sur le montant des prêts correspondant aux opérations ainsi subventionnées, accordés selon le cas par la Caisse des Dépôts, les Caisses d'épargne et le Crédit agricole ni sur les conditions dans lesquelles ces organismes pourraient intervenir dans les opérations subventionnées sur les crédits du F. I. A. N. E.

En ce qui concerne les prêts accordés par la C. A. E. C. L. et le Crédit agricole pour les opérations non subventionnées, les chiffres ne sont pas connus pour 1973 et incertains pour 1972. Les prêts de la C. A. E. C. L. auraient atteint 33,7 millions de francs au titre des émissions « Villes de France » et 2,2 millions de prêts à moyen terme. Pour le Crédit agricole 1 à 2 % des 684 millions de francs de prêts consacrés aux aménagements de villages ont servi à la réalisation de jardins ou parcs et 2,9 millions de francs à l'équipement de forêts.

En ce qui concerne le montant des prêts de la C. A. E. C. L. pour la réalisation des réserves foncières préalables à l'aménagement d'espaces verts urbains, il n'a pas été possible d'obtenir des statistiques individualisant ce type d'opérations.

Il est difficile dans ces conditions d'apprécier la portée pratique d'un texte fort intéressant en lui-même mais dont le Ministère devrait s'attacher à suivre de près la mise en œuvre.

2. — Les parcs nationaux.

Par décret du 27 mars 1973 (*Journal officiel* du 31 mars) a été créé le Parc national des Ecrins.

Si, par rapport à l'esquisse initiale la surface de la zone périphérique du parc proprement dit n'a guère été modifiée, celle de la zone centrale a été réduite de 108.000 à 91.800 hectares, afin,

semble-t-il, d'exclure de ses limites des stations de ski en projet ou existantes, et aussi pour éviter des difficultés comme celles qui apparurent lors de la création du Parc national de la Vanoise. La mesure de réduction de la superficie de la zone centrale a été prise aussi pour maintenir dans certaines communes un nombre assez important de terrains de chasse, car l'exercice de ce sport est interdit dans la zone centrale.

Etablissements publics nationaux, les parcs nationaux disposent de ressources provenant essentiellement des subventions de l'Etat, tant pour le fonctionnement que pour l'équipement.

Sans doute d'autres ressources ont-elles été prévues par les textes, notamment le décret du 31 octobre 1961, mais, pour l'instant, elles ne constituent qu'une partie minime des budgets.

On notera ainsi que figurent pour la Vanoise, Port-Cros et les Cévennes des produits accessoires, constitués essentiellement par la vente de publications et, en ce qui concerne Port-Cros, par une taxe sur le billet. Le Parc national des Cévennes bénéficie de ressources sur le budget du Ministère de l'Agriculture et du Développement rural à titre de participation à l'opération dite « des hameaux » menée dans le parc en question.

Le tableau ci-après fournit des indications sur le montant des budgets 1973 des parcs nationaux et la composition des ressources.

Montant des budgets 1973 des parcs nationaux et composition des ressources.

(En francs.)

PARC NATIONAL	FONCTIONNEMENT				EQUIPEMENT		BUDGET des parcs (fonctionnement et équipement).
	Subvention d'Etat.	Ressources affectées.	Produits accessoires.	Montant du budget de fonctionnement.	Crédits de paiement.	Autorisation de programme.	
Vanoise	2.050.000	»	114.100	2.164.100	1.300.000	1.500.000	3.464.000
Port-Cros	450.000	»	75.500	525.500	900.000	1.800.000	1.425.500
Pyrénées occidentales.....	2.200.000	»	»	2.200.000	1.700.000	2.200.000	3.900.000
Cévennes	3.000.000	1.560.000	55.000	5.110.000	2.300.000	3.500.000	(1) 7.731.500
Ecrins	570.000	»	»	570.000	370.000	650.000	940.000

(1) L'équilibre est assuré par une diminution du fonds de roulement de 816.500 F.

3. — *La protection du littoral.*

Le littoral constitue ce que la D. A. T. A. R., dans son rapport sur l'aménagement du territoire, appelle une « zone d'espace fragile ». L'urbanisation excessive de certaines parties des côtes, l'industrialisation rapide autour des ports, le tourisme balnéaire et l'afflux estival de vacanciers qu'il provoque, la pollution des plages, demain peut-être la construction de centrales nucléaires au bord des mers, autant d'activités qui ont fait prendre conscience de la valeur du littoral et de la nécessité de sa sauvegarde.

Votre rapporteur s'est interrogé sur les mesures de protection qu'il convient de prendre à cet effet. Dans sa réponse, l'Administration a d'abord défini les principes d'action du Ministère :

— respect du « tiers naturel », c'est-à-dire d'une proportion harmonieuse entre les zones urbanisées et les espaces maintenus à l'état naturel ;

— aménagement en profondeur pour éviter une « consommation » des rivages par des activités qui peuvent aussi bien s'implanter dans l'intérieur ;

— accès du public au littoral.

Concrètement, la protection du littoral a fait l'objet d'une circulaire du 3 janvier 1973 sur l'utilisation du domaine public maritime, dont votre rapporteur regrette qu'elle n'ait pas été contre-signée par le Ministre de la Protection de la Nature et de l'Environnement. Cette circulaire réserve l'utilisation du domaine public maritime aux besoins collectifs, à l'exclusion de l'habitat privé, et rejette les cessions en pleine propriété au profit des seules procédures d'occupations temporaires.

Le Comité interministériel, de son côté, a envisagé l'achat de certains terrains particulièrement sensibles en vue d'en assurer la conservation et prévu, pour cela, la création d'une Agence foncière du littoral chargée d'acquérir et de conserver les terrains et d'en confier de préférence la gestion aux collectivités locales. La mise au point des textes nécessaires à la création de cet organisme fait encore l'objet de l'examen des administrations concernées et votre rapporteur souhaite un aboutissement rapide.

Pour assurer la protection du littoral, le Ministère a, en application de la loi du 2 mai 1930, prononcé, depuis le 1^{er} janvier 1973, huit mesures d'inscription à l'inventaire des sites et six mesures de classements dont certaines concernent des zones de grande étendue.

En outre, une série de décrets a créé une chaîne de soixante-dix-huit réserves naturelles sur les côtes, représentant 12 % du littoral français.

Votre rapporteur, soucieux de voir adopter rapidement des mesures de protection du littoral, a demandé s'il n'était pas possible de revenir sur certaines des concessions d'endigage déjà accordées. La réponse de l'administration est la suivante :

« La revision des concessions d'endigage déjà accordées pose principalement un problème financier. La question relève en effet du droit contractuel. Les opérations en cause forment un tout dont il n'est pas possible de remettre en cause l'équilibre financier sans imposer à l'Etat de lourdes charges de rachat ou d'indemnisation qui, compte tenu des sommes en jeu, risqueraient d'être disproportionnées au but recherché. »

B. — LA LUTTE CONTRE LA POLLUTION DES EAUX

1. — *Les eaux continentales.*

Les mesures prises concernent les aspects quantitatif et qualitatif des ressources naturelles ; elles s'inscrivent dans le cadre de la mise en œuvre de la loi du 16 décembre 1964.

Elles reposent sur un développement des actions réglementaires, sur la mise en œuvre d'une politique d'incitation économique et sont matérialisées par la réalisation d'investissements dans la perspective de priorités dégagées pour le VI^e Plan.

Dans le domaine réglementaire, trois nouveaux textes sont parus en 1973 en application de la loi de 1964 qui s'ajoutent à toute une panoplie déjà fort importante mais qui, près de dix ans après la parution de la loi, n'est toujours pas complète puisque six décrets sont encore à élaborer.

Sur le plan économique, la mise en œuvre des programmes de redevances et des programmes d'interventions financés dans le cadre des six bassins se poursuit.

L'action menée par les agences financières a permis d'accélérer la création de stations d'épuration. Depuis 1972, les organismes s'efforcent d'améliorer leurs interventions par trois voies :

— la création de services départementaux de conseils techniques pour la gestion des stations d'épuration. Il existe maintenant trente-cinq services opérationnels ;

— la prise en compte d'un paramètre nouveau dans les redevances de pollution : les substances inhibitrices de la vie. Ce paramètre devrait intervenir dès 1974 ;

— la mise en œuvre d'une aide financière au bon fonctionnement des ouvrages d'épuration, ce qui allège la charge des maîtres d'ouvrages et les incite à faire fonctionner le plus efficacement possible les investissements. Cette aide sera mise en œuvre dans les mois qui viennent.

La politique de l'eau pour les années à venir, définie dans les livres blancs de bassin désormais tous approuvés, s'appuie sur la connaissance de l'état des ressources, objet de l'inventaire national de la qualité des eaux et sur la préparation des objectifs de qualité des rivières.

Les résultats de l'inventaire de la qualité des eaux ont été présentés au Comité interministériel et publiés en juillet dernier. L'inventaire du degré de pollution des eaux superficielles permet de définir une politique rationnelle de mesure de la qualité des eaux qui doit conduire à la mise en place d'un véritable réseau de mesure de cette qualité complétant celui qui permet de connaître les ressources en eau sur le plan de la quantité. Les eaux souterraines ont fait l'objet d'une étude au niveau national, confiée au B. R. G. M. qui se traduit par une carte de la vulnérabilité des nappes. Ces études sont poursuivies plus intensément dans certaines régions de France où les ressources en eaux souterraines sont vitales pour le développement économique (bassin Artois-Picardie, région lyonnaise, Alsace, etc.).

Les opérations « rivières propres » lancées en 1972 et avant concernaient la Vire, le Lot, la Lys, le Rupt de Mad, la Bruche vosgienne, la Drouette, l'Ondaine, l'Huveaune et la Nivelle. On peut y rattacher les opérations concernant les lacs : lac du Bourget, lac Léman, lac Saint-Point et les étangs méditerranéens et d'Aquitaine. De nouvelles opérations ont été lancées en 1973 pour la Vesle, l'Allier en amont de Vichy, la Sèvre nantaise, la Dore, la

Vézère et la Liepvrette. Les premiers résultats sont, paraît-il, encourageants, mais votre rapporteur aurait souhaité avoir, à cet égard, quelques précisions, de même qu'il aurait voulu connaître le coût des travaux déjà réalisés ainsi que le montant de l'aide publique de l'Etat correspondante.

2. — *Les eaux marines.*

La politique générale de lutte contre la pollution marine a été adoptée lors du Conseil interministériel d'action pour la Nature et l'Environnement du 6 décembre 1972. L'assainissement des rivages repose sur la proscription des rejets en mer d'effluents n'ayant subi aucune épuration préalable de type au moins primaire.

Sur le plan financier, il faut rappeler que les équipements d'épuration nécessaires bénéficient, outre des subventions de l'Etat, des aides complémentaires apportées par les Agences de bassin. Il faut aussi mentionner l'aide supplémentaire accordée par le F. I. A. N. E. qui s'applique actuellement à un nombre important de travaux d'assainissement littoraux ou d'études devant déboucher sur des solutions techniques nouvelles en la matière.

Il apparaît cependant que la pollution d'origine tellurique ne saurait être jugulée sans qu'une action ne soit entreprise au niveau international. Tel était d'ailleurs l'objet de la conférence qui s'est tenue en septembre dernier entre les pays signataires de la Convention d'Oslo qui couvre l'Atlantique du Nord-Est.

La lutte contre la pollution du littoral ne saurait non plus se limiter aux mesures concernant les seules pollutions d'origine terrestre. Des actions doivent être entreprises au niveau international pour lutter contre les pollutions de haute mer, notamment par les hydrocarbures. Des conventions internationales sont intervenues couvrant soit certains types de rejets, soit seulement certaines zones ; il reste à élaborer un accord général par son objet et son application géographique et à doter les Etats des moyens juridiques et techniques d'intervenir efficacement.

C. — LUTTE CONTRE LES NUISANCES
ENGENDRÉES PAR LE BRUIT ET LA POLLUTION ATMOSPHÉRIQUE

A l'origine de ces deux catégories de nuisances, on retrouve les sources les plus variées et souvent les mêmes dans les deux cas ; toutefois pour s'en tenir à l'essentiel, on examinera :

- l'emploi des combustibles dans des installations fixes ;
- les nuisances engendrées par les véhicules à moteur.

1. — *L'emploi des combustibles dans des installations fixes.*

La lutte contre la pollution atmosphérique engendrée par ces installations, et notamment les émissions de dioxyde de soufre, suppose soit le recours à la désulfuration des produits pétroliers, soit l'emploi de pétrole brut peu sulfureux.

En l'état actuel des techniques, la désulfuration n'est guère utilisée que pour les produits légers, le fuel-oil domestique dont la teneur en soufre devrait progressivement être ramenée de 0,7 à 0,3 % d'ici 1978. Une estimation récente des industries pétrolières évalue à 10 F par tonne produite et à 20 F d'investissement par tonne de capacité le coût d'une telle réduction de la teneur en soufre appliquée aux 125 millions de tonnes dont la communauté élargie aura besoin en 1975.

Pour le fuel lourd industriel, la solution demeure l'utilisation optimale des disponibilités en combustibles à basse teneur en soufre. Deux sortes de dispositions peuvent alors être utilisées :

- la limitation des émissions polluantes dans le temps en cas de circonstances météorologiques très défavorables, ce qui suppose la réalisation d'un réseau de mesures ;
- la limitation des émissions polluantes dans l'espace par la création de nouvelles zones de protection spéciale réclamée l'an dernier sans succès par votre commission et qui semble devoir être envisagée pour l'agglomération de Lyon et celle de Lille.

2. — *La pollution engendrée par les véhicules à moteur.*

a) Les véhicules routiers.

La pollution atmosphérique provoquée par les automobiles et les motocyclettes est liée, d'une part, à la conception des

moteurs et à la façon d'utiliser le véhicule, d'autre part, à la composition des carburants. Sur ce dernier point, il a été décidé en Comité interministériel l'an dernier de réduire d'ici à 1978 la teneur en plomb des carburants d'un tiers, cette question faisant d'ailleurs l'objet d'une concertation dans le cadre européen. Sur le premier point, la solution relève à la fois de mesures réglementaires dont certaines ont déjà limité les émissions de gaz polluants et de fumées et d'une action entreprise auprès des usagers pour les contraindre à respecter la réglementation et auprès des constructeurs pour les inciter à produire des véhicules moins polluants. En ce sens, le Ministre de l'Intérieur vient de mettre en service trente-trois brigades légères de police chargées d'effectuer des contrôles sur route et le F. I. A. N. E. a contribué pour un million de francs à l'équipement de ces brigades. Quant à la répercussion de la réglementation nouvelle sur le coût des véhicules, elle atteindrait dans un premier temps de 90 à 140 F selon les véhicules, mais serait compensée par des économies sur la consommation de carburant.

En ce qui concerne le bruit, les problèmes et les solutions sont un peu analogues : réglementer, contrôler et financer. Toutefois, on se heurte à la difficulté d'établir des normes satisfaisantes et à celle de mettre en place des contrôles efficaces sans être trop lourds. En outre, le coût d'une réduction de la sonorité des véhicules est assez élevé puisqu'il représenterait 2,5 à 3,5 % du prix des véhicules. Une politique de ce type peut être favorisée chez les constructeurs par l'adoption d'une fiscalité automobile qui, contrairement à celle en vigueur actuellement et qui est basée sur la cylindrée, n'inciterait pas les constructeurs à augmenter la vitesse de rotation, donc le bruit, pour accroître les puissances réelles des moteurs sans augmenter la puissance fiscale.

b) La pollution engendrée par les avions.

Bien que non négligeable, la pollution atmosphérique provoquée par les avions n'atteint pas le niveau de nuisance résultant de leur bruit. L'émission de fumées peut être réduite par des équipements dont l'installation est en cours dans le cadre des révisions périodiques.

Quant au bruit, les mesures qui peuvent être prises pour le réduire à la source doivent l'être dans un cadre international,

celui de l'O. A. C. I., si l'on veut éviter de pénaliser les constructeurs ou les aéroports français par rapport à leurs concurrents. Des mesures spécifiques ont été prises en France :

— par décret du 13 février 1972, a été créée une taxe de 1 à 3 F par passager au départ des aérodromes français pour financer la reconstruction ou l'insonorisation des immeubles riverains des aéroports d'Orly et de Roissy. Votre commission a d'ailleurs refusé la perception de cette taxe en 1974, estimant notamment que les taux et l'assiette retenus ont un effet anti-économique ;

— les trajectoires et procédures d'envol ont été modifiées à Orly, provoquant d'ailleurs de nouvelles protestations sans apaiser les anciennes, ceci parce que les règles établies sont trop souvent enfreintes par les équipages.

Dans tous les secteurs évoqués ci-dessus, des recherches sont conduites au financement desquelles l'Etat a participé en 1973 :

— pour 1,4 million de francs et 3,3 millions de francs en ce qui concerne respectivement les actions programmées sur la pollution et le bruit des véhicules ;

— pour 8,5 millions de francs en ce qui concerne le programme de développement du véhicule électrique et 3,4 millions de francs pour la construction d'une installation de mesure du bruit à Montlhéry.

— enfin, pour 20 millions de francs en ce qui concerne la réduction des nuisances des avions.

D. — L'ÉLIMINATION DES DÉCHETS SOLIDES

Le groupe d'études chargé d'examiner cette question devrait déposer très prochainement son rapport qui fera l'objet d'un examen lors du prochain Comité interministériel.

En matière de résidus urbains, l'effort devrait porter essentiellement sur l'extension de la collecte à tout le territoire (environ 20 % de la population n'est pas desservie par un service de ramassage) et la suppression des décharges brutes au profit de décharges contrôlées et d'usines de traitement en développant les collaborations intercommunales dans le cadre fixé par les schémas départementaux de collecte et de traitement. Des modalités nouvelles de financement et de gestion des services d'enlèvement des ordures ménagères pourraient être proposées aux collectivités

locales, qui auraient en particulier la possibilité d'opter pour une gestion à caractère industriel et commercial, comme en matière d'alimentation en eau ou d'assainissement.

Pour les déchets industriels, il s'agit notamment de promouvoir des solutions collectives de traitement s'inscrivant dans des schémas rationnels d'élimination aux niveaux régional et national, dressés à partir d'un inventaire général de ces déchets dont les quantités et les caractéristiques sont actuellement mal connues.

Des mesures nouvelles plus rigoureuses de contrôle devront être prises à l'égard des déchets toxiques ou dangereux pour garantir leur élimination dans des conditions satisfaisantes pour l'environnement.

La lutte contre les déchets « sauvages » doit être intensifiée en combinant des actions préventives (équipement et éducation) ou curatives (nettoyage) avec la répression des infractions.

Enfin, des mesures devront être prises pour éviter la diffusion de produits dont l'élimination sans nuisances serait trop difficile ou trop coûteuse.

Les sommes consacrées à l'élimination des déchets solides sont mal connues. Elles ne sont comptabilisées que très exceptionnellement à part, aussi bien par les collectivités locales que par les entreprises productrices de déchets.

Si l'on s'en tient aux seuls investissements consacrés aux usines de traitement qui peuvent être donnés avec une assez bonne approximation à partir du montant des subventions de l'Etat (Ministère de l'Intérieur et Ministère de l'Agriculture et du Développement rural), les chiffres pour 1973 sont les suivants :

Subventions :

— Intérieur	30,5 millions de francs.
— Agriculture	14,9 millions de francs.

45,4 millions de francs.

Au taux moyen de subvention de 20 %, ces chiffres correspondraient à environ 227 millions de francs de travaux. Les coûts d'exploitation des unités de traitement existantes représentent, d'autre part, un montant du même ordre de grandeur.

E. — LE FINANCEMENT DE LA LUTTE CONTRE LA POLLUTION INDUSTRIELLE

En raison de ses répercussions économiques, notamment sur les coûts de production, les prix et les conditions de la concurrence, la réduction de la pollution industrielle revêt des aspects spécifiques de financement dont on retiendra :

- les incitations fiscales ;
- la politique de branche.

1. — *Les incitations fiscales à la lutte contre la pollution industrielle.*

Jusqu'au 1^{er} janvier 1976, la construction d'immeubles destinés à l'épuration des eaux ou à la lutte contre la pollution atmosphérique peut donner lieu dès l'achèvement des travaux à un amortissement exceptionnel de 50 % (art. 39 *quinquies* E et F du Code général des Impôts). La valeur résiduelle est amortissable sur la durée normale d'utilisation.

Par ailleurs l'article 39 A du Code général des Impôts permet un amortissement dégressif pour les biens d'équipement des entreprises industrielles, autres qu'immeubles d'habitation et chantiers et locaux servant à l'exercice de la profession. Les conditions d'application de cet article sont précisées par les articles 22 à 25 de l'annexe II du Code général des Impôts. L'article 22 mentionne explicitement les installations destinées à l'épuration des eaux et à l'assainissement de l'atmosphère parmi celles qui sont susceptibles de bénéficier de l'amortissement dégressif.

L'enquête effectuée à la diligence du Ministère des Affaires économiques et des Finances en application de la décision du 20 juillet 1972 n'a pas permis de déterminer le montant global des amortissements exceptionnels pratiqués selon les articles 39 *quinquies* E et F. La forme des déclarations des industriels ne permet pas en effet aux services fiscaux de dégager les renseignements nécessaires. Par contre un certain nombre d'industriels ont été interrogés. Il apparaît que l'amortissement exceptionnel est très peu utilisé. Les raisons en sont sans doute les suivantes :

- au total l'amortissement exceptionnel n'est pas beaucoup plus avantageux que l'amortissement dégressif ;

— il ne s'applique qu'aux immeubles, l'amortissement dégressif s'appliquant à toutes les immobilisations ;

— il présente un intérêt, comme l'amortissement dégressif, pour les entreprises largement bénéficiaires, ce qui n'est pas le cas de toutes ;

— l'existence de l'amortissement exceptionnel pour les immeubles servant à l'épuration des eaux ou de l'air n'est pas toujours bien connue des services financiers des entreprises.

2. — *La politique de branche.*

Elle consiste à élaborer, dans le cadre de la loi de 1917 sur les établissements classés, des réglementations par type d'activité industrielle immédiatement applicables aux établissements nouveaux.

Pour les établissements préexistants, l'application peut en être différée, dans le cadre d'un programme de rattrapage qui fixe un échéancier, si des difficultés d'adaptation se présentent.

C'est seulement dans le cas où les considérations économiques obligent à prévoir non seulement un échéancier d'adaptation mais les conditions de financement des travaux à réaliser, que l'échéancier est assorti d'un contrat entre la branche et l'Etat.

Dans le cadre de la politique de branche, le nombre de contrats de branche sera donc très limité. Ils n'intéressent que les branches pour lesquelles la mise en conformité des usines existantes se révèle suffisamment onéreuse pour mettre en cause leur développement.

Le premier contrat de branche a été signé le 12 juillet 1972. Il concerne les pâtes à papier et ses premiers effets peuvent déjà être observés. Un deuxième contrat de branche a été signé le 29 août 1973 avec les sucreries de betterave ; de date très récente, ses premiers effets seront visibles lors de la campagne sucrière commençant à l'automne 1974.

Le contrat de branche des pâtes à papier prévoit jusqu'en 1976 une diminution de plus de 75 % de la pollution déversée par cette industrie avec ses effluents liquides. Cette dernière représente plus de 20 % de la pollution déversée par l'ensemble de l'industrie française. Il a été ratifié par plus de 95 % des entreprises de la branche.

Le programme permettant d'atteindre ce résultat représente un montant d'investissement compris entre 300 et 400 millions de francs, l'aide apportée par le Ministère de l'Environnement (en plus de celle des Agences de bassin) se montant à 10 % en moyenne.

La première tranche, relative à l'année 1973, prévoit la réduction des matières en suspension pour la grande majorité (60 %) des usines et des mesures d'accompagnement (incinération des liqueurs noires) dans les cas les plus urgents.

Elle doit être achevée à la fin de l'année 1973, les mesures permettant de constater physiquement ses résultats étant effectuées avant le 30 juin 1974.

III. — Les répercussions économiques de la protection de l'environnement.

Jusqu'à présent aucune incitation résultant du mécanisme des prix n'a amené les pollueurs à tenir compte du dommage économique et social que leur comportement fait subir au reste de la société. De ce fait, il n'existe pas de stimulant analogue à celui qui les pousse à n'utiliser qu'avec économie dans le processus de production des éléments coûteux comme le travail ou les équipements. Il en résulte une surexploitation des ressources de l'environnement. Il est donc nécessaire en premier lieu de parvenir à une évaluation de l'environnement. Des études ont déjà été faites dans ce sens, notamment aux Etats-Unis, en Italie, au Japon, mais la France s'est à peine avancée dans cette voie avec la création d'un groupe interministériel d'évaluation de l'environnement créé en juin 1972, mais qui ne paraît pas devoir aboutir dans un proche avenir à la présentation d'une étude d'ensemble du problème. Il y aurait lieu cependant d'accélérer les travaux de ce groupe car c'est de leurs résultats que dépend, dans une large mesure, la mise en œuvre d'une politique de l'environnement cohérente dans ses objectifs comme dans ses moyens.

Sur le plan international, les réglementations édictées pour réduire les nuisances ont une incidence directe sur la production et la commercialisation en contraignant les pollueurs à procéder à des investissements qui grèvent les coûts de production ou à

modifier les techniques, voire même à fermer un établissement, comme ce fut le cas pour la Montedison lors de l'affaire des « boues rouges ».

Afin d'éviter que des industries ne soient désavantagées par rapport à leurs concurrents étrangers, il conviendra, dans le cadre d'une concertation internationale et en premier lieu entre partenaires du Marché commun, d'harmoniser les prescriptions qui pèsent sur une branche industrielle.

Aux Etats-Unis, un rapport vient d'être présenté au Congrès sur l'influence que peuvent avoir les réglementations nationales de lutte contre la pollution sur le commerce international; en effet, les Américains craignent que les efforts qu'ils déploient actuellement, notamment pour lutter contre la pollution des rivières et de l'air, n'aboutissent à pénaliser certaines de leurs entreprises sur le marché international. Le rapport général devrait être suivi d'une série de rapports particuliers faisant ressortir les cas les plus graves de distorsions dans le commerce international et indiquant quels sont les produits susceptibles d'être, en conséquence, protégés par une taxe qui serait perçue à l'entrée des Etats-Unis.

Dans le cadre des communautés européennes des études sont entreprises en vue de déterminer les actions qui pourraient être mises en œuvre au niveau communautaire à l'égard notamment de l'industrie de la pâte à papier, de l'industrie sidérurgique et de l'industrie de fabrication de di-oxyde de titane.

D'autre part, à l'O. C. D. E., certaines branches industrielles font l'objet d'études afin de déterminer les risques de distorsion de concurrence qui pourraient résulter de l'application de mesures de protection de l'environnement différentes d'un pays à l'autre.

En ce qui concerne les produits polluants ou les substances dangereuses, les mesures adoptées par un Etat afin de fixer les conditions de fabrication ou d'usage sont évidemment de nature à créer des obstacles non tarifaires aux échanges. Cette incidence possible des mesures nationales de protection de l'environnement doit être prise en considération de façon particulière au sein du Marché commun. Il convient de veiller à ce que les mesures de protection de l'environnement adoptées dans les différents Etats membres ne remettent pas en cause l'unité du marché.

La Communauté a institué une procédure de notification. Les Etats membres doivent lui faire connaître les mesures qu'ils ont

l'intention d'établir et sont tenus, avant de les mettre en vigueur, d'obtenir son accord. Cette procédure permet à la commission d'inciter les autres pays membres à instaurer des mesures semblables, si une uniformité sur ce point paraît souhaitable.

En sens inverse, elle permet d'éviter que les Etats membres soient tentés d'abuser de ce nouvel instrument que constitue la politique de l'environnement pour préserver certains intérêts de leur économie, par exemple, en imposant pour certains produits des normes trop sévères qui constitueraient un obstacle aux importations provenant d'autres pays.

TROISIEME PARTIE

EXAMEN EN COMMISSION

Votre Commission des Finances a examiné le budget du Ministère de la Protection de la Nature et de l'Environnement lors de sa séance du 24 octobre 1973. Après l'exposé de votre rapporteur, M. Coudé du Foresto, rapporteur général, a posé diverses questions sur les modalités de transfert des crédits de protection de la nature, du budget des services généraux au nouveau budget, sur les raisons du transfert des crédits de fonctionnement des parcs nationaux, enfin sur la répartition du financement de la lutte contre les pollutions et nuisances. M. Armengaud a demandé des précisions sur les conditions d'utilisation des crédits du fonds de la recherche pour la protection de la nature et de l'environnements, sur la nature des interventions du F.I.A.N.E. et des interventions dans le domaine de l'eau, au profit des grands barrages notamment, avant de s'interroger sur la possibilité pratique pour le ministre de la protection de la nature et de l'environnement de faire obstacle à des opérations décidées ou autorisées par d'autres ministères. M. Raybaud, après avoir déploré qu'il soit difficile de trouver sur le plan local des interlocuteurs représentant le Ministère de la Protection de la Nature et de l'Environnement, a estimé que, trop souvent, les crédits de protection de la nature chevauchent, par leur objet, ceux qui sont inscrits au budget d'autres Ministères, notamment de l'Agriculture, alors qu'en revanche certaines actions comme l'élimination des déchets en milieu rural ne sont prises en charge par personne. Il a suggéré, en conséquence, l'ouverture d'une ligne budgétaire à cet effet.

A propos des Agences financières de bassin, M. Descours Desacres a demandé quelle est l'affectation de la dotation en capital qui leur est destinée et M. Raybaud a rappelé que le Sénat, qui a pris en 1964 l'initiative de leur création, se doit d'examiner avec attention les difficultés qu'elles rencontrent, notamment en matière d'harmonisation de la redevance.

M. Edouard Bonnefous, président, a insisté sur la nécessité de déterminer clairement à qui incombe la charge de la lutte contre les nuisances en accordant, au besoin, des prêts et des avantages fiscaux aux entreprises.

M. de Montalembert, enfin, a souhaité qu'une comparaison soit établie avec les politiques de protection de la nature pratiquées à l'étranger, spécialement en Allemagne.

Pour répondre à ces questions, votre rapporteur s'est livré auprès de l'administration à des investigations dont les résultats ont été insérés dans le rapport.

Il pense refléter les préoccupations essentielles de la commission en les rassemblant en trois interrogations :

— selon quels principes devrait être répartie la charge financière de la lutte contre les pollutions et les nuisances et qui actuellement la supporte effectivement ?

— le Ministre a-t-il les moyens de faire prévaloir les exigences de l'environnement même lorsque les opérations concernées ont reçu l'appui d'autres ministères ou ont été décidées par eux ?

— enfin, n'existe-t-il pas, dans la conjoncture actuelle, des impératifs économiques, tels que la lutte contre l'inflation ou la menace de pénurie d'énergie, qui pourraient remettre en cause la relative priorité accordée à la lutte contre les nuisances et les pollutions ?

CONCLUSION

On ne saurait traiter de la protection de la nature et de l'environnement sans aborder ce qui en constitue la dimension spatiale, c'est-à-dire la politique d'aménagement. On ne reviendra pas sur la querelle, assez vaine à notre point de vue, qui consiste à se demander s'il faut, sur le plan des structures administratives et gouvernementales, rassembler les attributions en matière d'aménagement et d'environnement tant il est vrai que, de toute façon, l'un ne va pas sans l'autre, qu'il s'agisse d'urbanisme ou d'aménagement rural.

On a pu écrire (1) : « aussi paradoxal que cela puisse paraître, le premier acte de protection de la nature est de construire des villes correctes ». Il est de fait que les villes sont de grosses consommatrices de terrains et que les espaces verts, notamment, qui se trouvent à l'intérieur de leurs limites ou à la périphérie, se trouvent particulièrement menacés si l'on ne prend, pour les sauvegarder, des mesures sévères. A l'intérieur même des villes, il serait nécessaire d'évaluer financièrement le coût d'une urbanisation excessive, ce que les économistes appellent internaliser les coûts : coût des nuisances engendrées par le bruit ou par la pollution atmosphérique sur la santé des habitants en raison d'un habitat trop dense ou d'une répartition anarchique des activités, coût de la fatigue et de la perte de temps supportées par une population contrainte de faire chaque jour de longs déplacements pour se rendre du domicile au lieu de travail. Plutôt qu'une politique curative coûteuse et moins efficace, des mesures préventives sont nécessaires et urgentes. Les objectifs essentiels en sont ainsi décrits dans la circulaire interministérielle déjà citée sur la politique d'espaces verts :

- aménager des couronnes forestières autour des grandes villes ;
- Maintenir, en tout état de cause, les espaces verts existant au centre des villes ;
- créer des espaces verts ouverts au public dans les extensions urbaines ;
- préserver des coupures vertes entre les zones d'habitation.

(1) M. Hubert Perrot : « Environnement et action administrative ».

Ces dispositions doivent être intégrées dans les règlements d'urbanisme, schémas directeurs ou plans d'occupation des sols et ne faire l'objet que de dérogations tout à fait exceptionnelles.

Transition entre les zones urbaines et les zones rurales, les zones péri-urbaines pourraient, comme cela se fait dans certains pays étrangers, recevoir un statut spécial comportant certains avantages en faveur du maintien d'activités agricoles, ceci afin de résister à la pression spéculative sur les terrains et au développement en tache d'huile des villes qui en est la conséquence.

Quant à l'espace rural, sa contribution à l'équilibre biologique général ne doit pas être sous-estimée, mais considérée comme un élément essentiel de toute politique de l'environnement. Elle sera d'autant mieux assurée que les impératifs économiques et écologiques seront mieux conciliés. Une telle politique doit se fixer comme objectifs :

— d'améliorer, par des aménagements fonciers appropriés, la qualité des relations ville-campagne ;

— de prendre en compte les préoccupations écologiques et la mise en valeur des paysages ;

— enfin, d'assurer la rentabilité économique des entreprises agricoles lorsqu'elles contribuent, pour une part essentielle, à la gestion de l'environnement rural.

Dans ce dernier domaine « le problème est alors généralement inverse de celui à résoudre par l'incorporation des coûts externes, mais il se présente dans les mêmes termes : il faut trouver un moyen de ne pas pénaliser, voire de rémunérer, les possesseurs... de biens d'environnement afin qu'ils n'aient pas intérêt à transgresser les servitudes d'intérêt général pesant sur leurs fonds. Il s'agira alors d'une « externalisation » des coûts internes ». Ce principe est applicable dans toutes les zones rurales où les activités agricoles ou pastorales, qui contribuent à la préservation de l'environnement national ont tendance à disparaître, soit devant la poussée urbaine, soit par suite de la dépopulation d'une région. Les zones de montagnes offrent, à cet égard, un exemple assez complet. En application de la loi du 3 janvier 1972, des mesures ont été prises tendant, d'une part, à faciliter le maintien sur place des agriculteurs, d'autre part, à privilégier certaines formes d'activités adaptées aux caractères spécifiques de l'économie montagnarde. Une « indemnité spéciale montagne » a notamment été instituée, ayant pour but de maintenir une activité agricole en

montagne en reconnaissant financièrement le service d'utilité générale que constitue l'entretien par les agriculteurs du milieu, des services et des sites. De telles mesures devraient être complétées par le maintien d'un minimum de services publics dans les communes en voie de dépeuplement ou isolées, alors que la tendance est au regroupement pour des raisons de rentabilité immédiate. Enfin, certains services coûteux devraient relever de la solidarité nationale, tels que le déneigement en montagne ou le traitement des ordures ménagères dans les communes touristiques. Enrayer le déclin démographique, maîtriser la spéculation foncière provoquée par l'essor du tourisme, préserver les dernières réserves vertes, c'est à ces résultats que doit aboutir une nouvelle politique de l'espace rural.

Des raisons d'espérer existent et, en premier lieu, l'intérêt que suscitent les questions d'environnement qui provoque un peu partout la naissance de groupements ou d'associations pour promouvoir ou défendre une certaine qualité de la vie. Les Français, que l'on dit si individualistes, si indifférents, souvent se trouvent soudain concernés lorsque leur environnement est en jeu. La création du Ministère de l'Environnement a répondu, au niveau de l'Etat, à ce besoin nouveau ; encore faut-il qu'il évite certaines tentations dont l'exemple est fourni par les décisions prises en conseil interministériel. On y prend d'excellentes mesures d'ordre réglementaire pour améliorer l'environnement urbain ou préserver les espaces verts, mais faut-il aussi qu'on y décide en détail de l'attribution des subventions du F. I. A. N. E. à des dizaines d'opérations diverses alors que de telles décisions pourraient fort bien être le fait des conseils régionaux ou des conseils généraux ? L'aménagement de notre cadre de vie est un des domaines où les Français se retrouvent ensemble par-delà les différences d'âge, d'opinions politiques ou de choix philosophiques. Pourquoi ne pas leur offrir une expérience de participation qui ferait de la défense de l'environnement une école de responsabilité ?

*

* * *

Sous le bénéfice des observations qui précèdent, votre Commission des Finances soumet à l'appréciation du Sénat le budget du Ministère de la Protection de la Nature et de l'Environnement pour 1974.

ANNEXE

Emploi du F. I. A. N. E. 1973 (2 premières franchises).

(En millions de francs.)

FONCTIONS	TOTAL		
	Fonctions.	Groupes d'actions.	Principales actions.
<i>Espace naturel</i>	12,405		
Parks nationaux :			
Programme annuel d'investissement.....		5,655	5,655
Parks régionaux :			
Participation au fonctionnement des parks		4,25	4,25
Espaces verts :			
Participation à l'acquisition par l'Etat de la forêt « Bois Notre-Dame ».....		2,5	2,5
<i>Eau</i>	26,256	26,256	
Rivières propres.....			14,016
Protection des lacs.....			0,7
Etudes dans le domaine de l'eau.....			2,5
Réseaux de mesures et banques de données..			3,29
Etudes du stockage de sel des mines de potasse d'Alsace.....			1,7
Stations d'épuration.....			0,5
Opérations industrielles.....			0,75
Protection du milieu marin.....			2,8
<i>Air</i>	2	2	
Création, modernisation et création de réseaux de mesures de la pollution atmo- sphérique			2
<i>Bruit</i>	6	6	
Radioguide d'Orly.....			1
Essai d'insonorisation sur autoroute.....			5
<i>Déchets solides</i>	1,462	1,462	
Carcasses de voitures.....			0,83
Ordures ménagères.....			0,632

FONCTIONS	TOTAL		
	Fonctions.	Groupes d'actions.	Principales actions.
<i>Amélioration de l'environnement rural et urbain.</i>	31,1		
Aménagement de l'espace urbain.....		9,717	
Secteurs piétonniers, entrées et carrefours de villes, abords de plan d'eau et zones industrielles (55 actions).....			9,717
Aménagement de l'espace rural.....		4,32	
Sauvegarde patrimoine rural.....			1
Réaménagement de carrières.....			1,06
Aménagement de villages, rééquipement d'écluses			0,155
Etudes relatives aux structures bocagères			0,6
Etudes relatives à des opérations de restructuration et de réorganisation foncière			1,25
Protection des marais.....			0,255
Espaces verts.....		16,637	
Aménagement, participation à des acquisitions diverses (48 actions).....			16,637
Autres actions.....		0,426	
Mise en souterrain réseau électrique....			0,426
<i>Animation, information, formation.....</i>	3,291		
Actions pédagogiques d'activités de plein air.		3,291	
Création d'une section de plein air au musée de Chambéry.....			0,28
Actions pédagogiques.....			0,5
Chantiers de jeunes.....			0,721
Randonnées et gîtes d'étapes.....			1,457
Circuits de canoé-kayak et voile, bases nautiques			0,333
Totaux généraux.....	82,514	82,514	82,514