

# SÉNAT

PREMIERE SESSION ORDINAIRE DE 1975-1976

Annexe au procès-verbal de la séance du 20 novembre 1975.

## 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 1976, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,*

Par M. René MONORY,

Sénateur,  
Rapporteur général.

TOME III

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

ANNEXE N° 19

Qualité de la vie.

**ENVIRONNEMENT**

*Rapporteur spécial : M. Jacques BOYER-ANDRIVET.*

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

Voir les numéros :

Assemblée Nationale (5<sup>e</sup> législ.) : 1880 et annexes, 1916 (tomes I à III et annexe 26), 1917 (tome IX), 1921 (tome XV), et in-8° 360.

Sénat : 61 (1975-1976).

Loi de finances. — Environnement.

## SOMMAIRE

---

	Pages.
<b>PREMIERE PARTIE. — Les crédits prévus pour l'Environnement en 1976.</b>	
I. — Les dépenses ordinaires .....	6
II. — Les dépenses en capital .....	8
A. — L'état d'engagement des dépenses .....	9
B. — Examen des chapitres .....	14
III. — Récapitulation de l'effort public prévu en 1976 au titre de l'environnement .....	21
<b>DEUXIEME PARTIE. — La mise en œuvre de la politique de l'environnement en 1976.</b>	
I. — Structures administratives .....	27
II. — La lutte contre les pollutions .....	29
III. — La protection de la nature et l'amélioration de l'environnement rural et urbain .....	39
<b>Conclusion .....</b>	<b>44</b>

---

Mesdames, Messieurs,

Créé en 1971, le Ministère de l'Environnement, devenu celui de la Qualité de la Vie, voyait le jour au moment où était mis en œuvre le VI<sup>e</sup> Plan. Celui-ci comportait néanmoins une dotation de deux milliards de francs en autorisations de programme au titre des actions relatives à l'eau, aux espaces verts et forestiers et aux ordures ménagères. En francs constants, le taux des ouvertures d'autorisations de programme représente, en moyenne, 82 % des prévisions pour les cinq années du VI<sup>e</sup> Plan. Il est, pour les actions ayant fait l'objet d'une déclaration de priorité, de :

- 83 % en ce qui concerne les stations d'épuration ;
- 92,5 % pour les espaces verts urbains ;
- 106 % pour les ordures ménagères urbaines.

Dans la mesure où l'ouverture des autorisations de programme a été suivie d'un engagement effectif des actions, la déclaration de priorité a eu un effet de contrainte positif. C'est pourquoi, si les objectifs au niveau des orientations générales du VII<sup>e</sup> Plan demeurent encore flous, *il est tout à fait souhaitable qu'au niveau du rapport définitif, des engagements publics chiffrés soient pris.*

Pour diverses raisons, les données disponibles sur le coût des programmes nationaux de lutte contre la pollution n'ont qu'une faible valeur comparative. L'absence de comptabilité nationale de l'environnement ne permet pas de réduire les erreurs d'estimations ni de favoriser les harmonisations souhaitables entre pays.

Pour la France, une estimation grossière évalue les dépenses globales consacrées à la protection de la nature et de l'environnement à 0,7 % du produit national brut, l'effort équipement de l'Etat à 1 800 millions de francs en 1976 et l'effort d'investissement antipollution dans l'industrie à 0,33 % de la formation brute de capital fixe des entreprises non financières.

Globalement, selon les études réalisées dans les pays où l'existence de modèles économiques permet de le faire, l'incidence des politiques de l'environnement sur l'ensemble des composantes de l'activité économique (croissance du produit national brut, emploi, prix) n'est pas significative et ne le sera pas dans un avenir prévisible.

En ce qui concerne les répercussions de la crise économique sur la politique de l'environnement, leur nature varie selon les secteurs considérés. Toutefois, si l'on considère l'évolution négative des crédits que l'Etat consacre à l'environnement, qui reflète au fond le refus des collectivités locales et des industries en proie à des difficultés financières de s'engager dans l'action, l'impact de la crise apparaît tout à fait négatif. Une réaction différente ne peut se concevoir que dans un type de croissance où les biens non marchands que sont les milieux naturels de qualité seraient estimés à leur juste valeur par la population qui en bénéficie. Elle suppose une évolution des mentalités qui fasse accepter l'effort nécessaire à la sauvegarde de notre environnement.

## PREMIERE PARTIE

### LES CREDITS PREVUS POUR L'ENVIRONNEMENT EN 1976

Lorsqu'il a été créé en 1971, le Ministère de l'Environnement était conçu pour être une administration de mission aux effectifs légers, dotés de crédits modestes mais très incitatifs. Initialement, ces crédits étaient inscrits dans le fascicule budgétaire des Services généraux du Premier Ministre mais, depuis 1974, ils font l'objet d'un fascicule à part intitulé, cette année, « Qualité de la vie. — I. — Environnement ».

Par rapport à 1975, les prévisions de crédits pour 1976 évoluent de la façon suivante (en millions de francs) :

	1975	PREVISIONS 1976.
Crédits de fonctionnement .....	73,2	86,6
Crédits en capital :		
Autorisations de programme.....	225	227
Crédits de paiement.....	113	93

Au total, en crédits de paiement, le budget de l'environnement passe de 186,2 millions de francs en 1975 à 179,6 millions de francs en 1976.

Cette évolution appelle, de la part de votre rapporteur, les observations qui suivent.

## I. — Les dépenses ordinaires.

Elles passent de 73 millions de francs en 1975 à 86 millions en 1976 (+ 18 %). Leur récapitulation et leur évolution d'une année à l'autre figurent dans le tableau ci-dessous :

### Dépenses ordinaires.

NATURE DES DEPENSES	1975	1976		
		Services votés.	Mesures nouvelles.	Total.
(En millions de francs.)				
TITRE III				
Personnel .....	15,6	17	+ 5,7	22,7
Etudes et recherches P. N. E. (1)....	17	17	»	17
Travaux d'entretien P. N. E. (1).....	2,9	2,9	— 0,2	2,7
Fonctionnement des parcs nationaux.	12,5	12,5	+ 4,9	17,4
Matériel et fonctionnement divers...	14,3	15	+ 1,7	16,7
TITRE IV				
Interventions publiques.....	10,8	10,8	— 0,6	10,2
<b>Total dépenses ordinaires..</b>	<b>73,1</b>	<b>75,2</b>	<b>+ 11,5</b>	<b>86,7</b>

(1) Protection de la nature et de l'environnement.

L'accroissement des dépenses ordinaires correspond à trois séries de mesures principales :

1° Pour 2 millions de francs, à des mesures acquises pour tenir compte de l'évolution des rémunérations publiques ;

2° Pour 4,9 millions de francs, à l'accroissement des subventions de fonctionnement des parcs nationaux. La majoration est en réalité inférieure. En 1975, en effet, un crédit de 250 000 F imputé sur le chapitre 35-92 « Travaux concernant la protection de la nature » et un crédit de 700 000 F imputé sur le chapitre 44-03 « Interventions concernant la protection de la nature et de l'environnement » ont été respectivement affectés au financement de travaux d'entretien et à des dépenses d'animation dans les parcs nationaux. En outre, un crédit supplémentaire de 1 million de francs est prévu dans le dernier collectif budgétaire pour 1975.

Il a été jugé opportun de regrouper en 1976, sur le chapitre 36-01, l'ensemble des crédits destinés au fonctionnement des parcs nationaux.

3° Pour 7,2 millions de francs, à la création de cent un emplois nouveaux.

Cette dernière mesure pouvait susciter quelques réserves, car elle représente un accroissement de près de 40 % des effectifs du ministère et paraissait remettre en cause la notion d'administration de mission qui a prévalu jusqu'à présent.

En outre, la Commission des Finances avait estimé l'an dernier qu'il manquait au Ministère des chercheurs, des techniciens et des contrôleurs et que les services extérieurs, tant au niveau départemental que régional, avaient besoin d'être renforcés. Or, à l'exception d'un seul, tous les emplois créés paraissaient être des emplois administratifs dans les services centraux. Une question a donc été posée, à laquelle le ministère a répondu de la façon suivante :

*« Les mesures créant cent un emplois dans les services du Ministère se justifient par le fait qu'elles permettront de rendre plus homogène le personnel dont dispose le Département de l'Environnement (notamment en régularisant certaines situations administratives précaires), d'améliorer l'encadrement des services, de mettre à niveau les effectifs de l'administration centrale et de renforcer la représentation régionale.*

*« La conception d'une administration de mission n'est absolument pas remise en cause par ces mesures. Si le Département a pu, jusqu'à présent, pallier le manque des effectifs nécessaires, pour remplir les missions qui lui étaient imparties, par l'imagination et le dévouement des agents, cette situation ne pouvait qu'être provisoire et la mise à niveau des effectifs impérieuse.*

*« L'intérêt de renforcer le Département en chercheurs et techniciens n'a pas échappé au Département. Cinquante emplois ont ainsi été créés, au titre de l'inspection des établissements classés, sur le budget du Ministère de l'Industrie et de la Recherche. Ces emplois ont été financés par prélèvement, à hauteur de 2 392 000 F sur l'enveloppe budgétaire du Département de l'Environnement.*

*« En outre, sur les cinquante-neuf emplois de contractuels prévus au budget, près de la moitié pourront permettre de s'attacher les services de techniciens ou de personnels à qualification scientifique.*

*« Enfin, deux emplois ont été créés au titre de la recherche pour étoffer ce cadre particulier.*

« Il est à noter que le Département ne dispose pas, à proprement parler, de services extérieurs, mais d'antennes régionales. Quarante emplois sont prévus sur les cent une créations pour renforcer ces échelons régionaux. »

Des observations qui précèdent, il résulte qu'un certain nombre non précisé des nouveaux emplois ne constituent pas à proprement parler des créations, mais de simples régularisations. Une partie des emplois créés, en outre, concerneront des postes scientifiques ou techniques ou serviront au renforcement des échelons régionaux. Il semble, d'ailleurs, que le renforcement du personnel administratif des services centraux aura un effet positif sur le fonctionnement du ministère et surtout sur la mise en œuvre des crédits. Les conditions dans lesquelles celle-ci s'est effectuée jusqu'à présent conduit votre commission, après l'avertissement qu'elle avait lancé l'an dernier, à lui consacrer, cette année encore, d'importants développements de son rapport.

## II. — Les dépenses en capital.

Leur répartition et leur évolution d'une année sur l'autre figure dans le tableau ci-dessous :

	AUTORISATIONS de programme.		CREDITS de paiement.	
	1975	1976	1975	1976
(En millions de francs.)				
<b>TITRE V</b>				
Fonds de la recherche.....	23,5	26,5	22	28
Etudes, acquisitions et travaux d'équipement pour la P. N. E.....	27	27	19	17
<b>TITRE VI</b>				
F. I. A. N. E. (1).....	(2) 85	(2) 84	25	11,9
Interventions dans le domaine de l'eau.....	45	46,3	22	18
Subventions d'équipement.....	44,3	43	25	18
<b>Total dépenses en capital...</b>	<b>224,8</b>	<b>226,8</b>	<b>113</b>	<b>92,9</b>

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

(2) Non compris le montant du prélèvement sur le P. M. U. estimé à 42 millions de francs en 1976.



En autorisations de programme, la progression sera très faible en 1976 (en millions de francs) :

1974 .....	200
1975 .....	225
1976 .....	227

En crédits de paiement, la régression est constante et très sensible (en millions de francs) :

1973 .....	119
1974 .....	113
1975 .....	113
1976 .....	93

En trois ans, la réduction atteint 20 % en francs courants et près de 40 % en francs constants. Sans être partisan à tout prix de l'accroissement des budgets, on ne peut manquer de trouver cette évolution inquiétante dans un secteur où les besoins sont immenses. La Commission des Finances l'avait déjà très fermement souligné l'an dernier, et son rapport paraît avoir eu un écho cette année. C'est donc à un examen approfondi de la situation budgétaire de l'environnement que votre rapporteur souhaite se livrer avant de procéder à l'utilisation prévue des crédits en 1976 ; question qui, en quelque sorte, devient subsidiaire.

#### A. — L'ÉTAT D'ENGAGEMENT DES DÉPENSES

L'examen de l'état d'engagement des dépenses en capital conduit à une série de constatations.

##### 1. *Le rythme d'affectation des autorisations de programme se révèle particulièrement lent.*

Le tableau ci-après retrace l'emploi des autorisations de programme inscrites aux chapitres des dépenses en capital.

**Emploi, à la date du 31 août 1975, des autorisations de programme  
inscrites aux divers chapitres de dépenses en capital.**

CHAPITRES	AUTORISATIONS de programme ouvertes jusqu'au 31 décembre 1974.	AUTORISATIONS de programme ouvertes en 1975.	TOTAL	CONSOmmATION jusqu'au 31 décembre 1974.	CONSOmmATION depuis le 1 <sup>er</sup> janvier 1975.	CONSOmmATION totale.	DISPONIBILITES au 31 août 1975.
	(En millions de francs.)						
56-00. — Fonds de la recherche dans le domaine de l'environnement .....	54,3	23,5	77,8	44,7	18,2	62,9	14,9
57-01. — Etudes, acquisitions, travaux d'équipement.....	55,3	27,3	82,6	47,8	14,4	62,2	20,3
55-01. — F. I. A. N. E. ....	252,2	110	362,2	162,3	49,5	211,8	150,4
67-00. — Interventions dans le domaine de l'eau.....	105,1	48,5	153,6	85,5	6,8	92,3	61,3
67-01. — Subventions d'équipement .....	121,8	49	170,8	96	36,3	132,3	38,5
Total .....	588,7	258,3	847,0	436,3	125,2	561,5	285,4

*2. Le rythme d'ouverture des crédits de paiement  
est très inférieur à celui des autorisations de programme.*

En général, on prévoit la couverture en crédits de paiement des autorisations de programme sur trois années. En fait, ce délai n'est pas tenu et l'on constate, à la lecture du fascicule budgétaire, que l'échéancier prévu n'est pas respecté et que les ouvertures de crédits de paiement sont régulièrement repoussées d'une année sur la suivante. Le tableau ci-dessous illustre cette situation, pour quatre des cinq chapitres de dépenses en capital :

CHAPITRES	CREDITS DE PAIEMENT (En millions de francs.)		
	Echéances prévues en 1976.	Ouverture effective en 1976.	Echéances prévues en 1977.
57-01. — Etudes, acquisitions et travaux d'équipement concernant la P. N. E.	25,3	17	38
65-01. — F. I. A. N. E. ....	43,6	12	212
67-00 — Interventions dans le domaine de l'eau.....	56,5	18	85
67-01. — Subventions d'équipement pour la P. N. E.....	56,3	18	80
Total .....	281,7	65	415

Alors que pour les opérations en cours ou prévues, les ouvertures d'autorisations de programme atteindront, dotation 1976 comprise, 908 millions de francs, celles des crédits de paiement ne représenteront que 466 millions, soit environ la moitié.

3. *Les crédits de paiement ouverts ne sont pas intégralement consommés et font l'objet de reports croissants d'une année sur l'autre ainsi que l'indique le tableau ci-dessous pour les quatre chapitres déjà évoqués.*

Evolution des reports de crédits de paiement.

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

Le rapport du Contrôleur financier sur la gestion 1974 fournit des indications sur le montant des reports pour les années 1972, 1973 et 1974. Ces indications portent sur l'ensemble des chapitres y compris les fonds de concours rattachés au F. I. A. N. E. On peut les compléter pour l'année 1975 grâce aux éléments fournis par le Ministère de la Qualité de la Vie. L'ensemble est repris dans le tableau ci-après. Il conduit à constater, comme le fait le Contrôleur financier, « **que les reports de crédits, dépassant toujours notablement les montants consommés, excèdent même les crédits ouverts au budget et sont de l'ordre du montant des autorisations de programme ouvertes** ».

Au total, le montant des crédits de paiement consommés de 1972 au 31 août 1975 (225 millions de francs) ne représente qu'un peu plus du quart des autorisations de programme ouvertes pour la période 1972-1975 (847 millions de francs). Ce rapport ne mesure-t-il pas l'écart entre les ambitions annoncées et les réalisations effectives ?

Récapitulation globale de la mise en œuvre des crédits depuis 1972.

	1972	1973	1974	1975 (au 31 août).
	(En millions de francs.)			
Autorisations de programme (loi de finances + lois de finances rectificative et arrêté d'annulation lié)..	129,565	166,880	195,55	225
Y compris fonds de concours.....	161,648	201,742	223,555	260
Crédits de paiement ouverts (loi de finances + loi de finances rectificative et arrêté d'annulation lié)..	78,011	118,96	108,80	113
Y compris fonds de concours.....	110,163	153,722	146,40	148
Plus reports.....	18,602	81,281	156,256	204,5
Moins reports.....	81,281	156,256	207,431	»
Consommation .....	50,467	78,747	95,225	132
Disponible au 31 août 1975.				220

Votre rapporteur a, bien évidemment, recueilli les explications des services du Ministère de la Qualité de la Vie et vous en livre la teneur (il faut préciser que la question ne concernait que quatre des cinq chapitres de dépenses en capital dont la situation paraît la plus préoccupante) :

*« En raison de la création récente des chapitres budgétaires de l'Environnement (1972) et des difficultés inhérentes à la mise en place d'un nouveau Département (qui au surplus ne jouit de l'autonomie de gestion que depuis le 1<sup>er</sup> janvier 1974), le rythme de l'affectation des premières autorisations de programme, et donc de la consommation des crédits de paiement, s'est révélé particulièrement lent. C'est ce qui explique que le volume des reports de crédits de paiement soit considérable, puisque 204 526 000 F ont été reportés des exercices antérieurs sur l'exercice 1975 pour les chapitres visés par la question.*

*« La réorganisation des services du Département et l'autonomie de gestion réalisée le 1<sup>er</sup> janvier 1974 a cependant permis de prendre des mesures pour accélérer le rythme d'exécution des opérations. C'est ainsi que pour le F. I. A. N. E., une circulaire à MM. les préfets prévoit :*

*« — en ce qui concerne les autorisations de programme qui leur auront été déléguées : si elles n'ont pas reçu une affectation*

au cours des douze mois suivant leur délégation, l'opération sera considérée comme caduque et il sera procédé à l'annulation de l'opération ;

« — en ce qui concerne les crédits de paiement, ils doivent être effectivement consommés dans un délai maximum de trois ans à partir de la date de délégation des autorisations de programme correspondantes. Ceci conduit à ce que toute opération devra être terminée entièrement dans ce délai de trois ans.

« Par ailleurs, dans le cadre des dispositions arrêtées par le Gouvernement à l'occasion du Plan de soutien à l'économie pour accélérer la réalisation des investissements, le Ministre de la Qualité de la Vie a, pour ce qui concerne le Département de l'environnement, arrêté d'annuler toutes les autorisations de programme décidées depuis le 1<sup>er</sup> janvier 1975 pour le financement d'opérations et qui n'auront pas été engagées au 15 octobre. Les autorisations de programme annulées seront affectées à d'autres opérations qui devront être engagées avant le 31 mars 1976.

« Les chiffres provisoires au 15 octobre sont pour les crédits disponibles à cette date de 176 millions de francs en autorisations de programme (au lieu de 270 millions de francs au 31 août) et 184 millions en crédits de paiement (au lieu de 208 millions de francs).

« Il convient de noter que, dans le montant de 176 millions de francs en autorisations de programme, le F. I. A. N. E. (chapitre 65-01) entre pour 108 millions. Toutefois, ce dernier montant correspond à l'exécution financière des opérations décidées par le C. I. A. N. E.

« Si l'on tient compte du total des décisions du C. I. A. N. E., le disponible en autorisations de programme du chapitre 65-01 est seulement de 44 millions de francs. »

Ainsi, tout en confirmant la lenteur de mise en œuvre des crédits, le Ministère estime que les mesures qui ont été prises pour redresser une situation que la Commission des Finances avait dénoncée dès l'an dernier commencent à donner des résultats positifs. Cette affirmation rejoint les constatations du Contrôleur financier qui note dans son rapport sur la gestion 1974 :

« Des instructions sont prévues par le Ministère de la Qualité de la Vie à l'intention des préfets afin de remédier à cet état de choses et d'accélérer la réalisation des opérations et le rythme d'emploi des crédits.

« Cependant, dans l'organisation matérielle du Département ainsi que dans l'instruction et la présentation des opérations sur le plan financier au niveau de l'administration centrale, des améliorations sont intervenues au cours de l'année 1974, et la mise en place des crédits s'est effectuée à partir du 1<sup>er</sup> janvier 1975 dans des conditions notablement plus rapides et à un rythme plus normal que par le passé, du fait essentiellement des deux facteurs suivants :

« — l'institution du service des affaires générales, qui sert désormais de conseil et d'organe centralisateur du point de vue administratif, budgétaire et comptable pour toutes les opérations initiées par l'ensemble des services de l'environnement ;

« — le regroupement géographique au cours de l'année 1974 de la quasi-totalité des services centraux. »

Si votre rapporteur a consacré à cet aspect du budget de l'Environnement un aussi long développement, ce n'est pas dans un étroit souci de formalisme financier ou juridique. Il lui appartient, en effet, d'éclairer le Sénat sur l'écart croissant entre les objectifs d'une politique de protection de l'environnement exprimés par les autorisations de programme annuelles et la réalité des interventions mesurée par le niveau des crédits consommés. C'est de la résorption rapide de cet écart que dépend l'intérêt de l'examen des divers chapitres de dépenses en capital auquel il va être maintenant procédé.

## B. — EXAMEN DES CHAPITRES DE DÉPENSES EN CAPITAL

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

La dotation de 1976 demeure identique à celle de 1975 pour les autorisations de programme 23,5 millions de francs. Les crédits de paiement passent de 22 à 26,5 millions de francs (+ 20 %). Il sont affectés au financement de contrats passés avec des organismes de recherche publics et privés dans le cadre de la procédure dite « d'actions concertées ». L'organisation de la recherche scientifique et technique en matière de protection de la nature et de l'environnement a fait d'ailleurs l'objet d'un arrêté du Ministre de la Qualité de la Vie en date du 25 février 1975 (*Journal officiel* du 27). Cet arrêté crée un Conseil de la recherche

scientifique et technique en matière de protection de la nature et de l'environnement qui coordonnera les activités des comités scientifiques chargés de définir et de suivre l'exécution des programmes de recherche.

La répartition des crédits entre les divers programmes de recherche fait apparaître une baisse plus ou moins sensible de toutes les dotations, sauf de celle qui est consacrée à la faune et à la flore.

En revanche, deux nouvelles actions de recherche sont lancées respectivement sur les énergies nouvelles et sur l'évaluation de l'environnement.

Le tableau suivant donne la répartition des autorisations de programme par secteur :

ACTION DE RECHERCHE	ARTICLE	CREDIT 1976 (En millions de francs).
Pollution atmosphérique.....	10	5,1
Bruit et vibrations.....	20	3,7
Eau.....	30	5,1
Sol et déchets solides.....	40	2,4
Contamination des chaînes biologiques.....	50	1,9
Espace et cadre de vie.....	60	1,6
Faune et flore.....	70	1,6
Énergies nouvelles.....	80	1,3
Évaluation de l'environnement.....	90	0,8
Total .....	56-00	23,5

## 2. Chapitre 56-01 (nouveau). — *Fonds de la recherche. Coopérations internationales.*

Il s'agit d'un démembrement du chapitre précédent destiné à recueillir les crédits de recherche au titre de la coopération internationale en matière d'environnement et notamment dans le cadre de la C. E. E. Il est doté de 3 millions de francs en autorisations de programme et de 1,5 million en crédits de paiement.

La recherche communautaire est un ensemble d'actions concertées orientées par un comité consultatif, associant un financement communautaire — qui pour le premier programme (1972-1975) a représenté 12 millions d'unités de compte — à des participations nationales. Un deuxième programme est en cours d'élaboration.

Jusqu'en 1974, la participation financière de la France était prélevée sur d'autres budgets que celui de l'environnement. En 1975, à la demande de la D. G. R. S. T. une partie de cette participation (1,4 million de francs) a dû être prélevée sur les crédits de recherches du Ministère de la Qualité de la Vie, amputant d'autant le financement des autres actions. C'est la raison de l'ouverture du nouveau chapitre 56-01.

3. Chapitre 57-01. — *Etudes, acquisitions et travaux d'équipement pour la protection de la nature et de l'environnement.*

Les autorisations de programme de 1976 s'élèvent à 27 millions de francs comme en 1975, les crédits de paiement baissent de 19 à 17 millions de francs.

Le tableau ci-après compare les dotations en autorisations de programme prévues sur le chapitre 57-01 au titre des budgets 1975 et 1976.

	1975	1976
	(En milliers de francs.)	
Article 10. — Etudes générales.....	2 000	2 000
Article 20. — Milieu rural et urbain.....	6 600	6 800
Parcs naturels régionaux.....	1 700	1 700
Sites et monuments naturels.....	2 700	2 500
Actions expérimentales.....	1 000	1 000
Promotion de la qualité des espaces aménagés .....	700	900
Espaces verts.....	500	700
Article 30. — Protection de la nature.....	8 400	8 400
Réserves naturelles.....	2 000	1 800
Parcs nationaux .....	1 000	1 400
Chasse, pêche, faune sauvage.....	5 400	5 200
Article 40. — Prévention et lutte contre les pollutions et les nuisances.....	7 800	7 800
Eaux continentales.....	3 100	2 500
Eaux marines.....		600
Air .....		1 000
Bruit, vibrations.....		800
Déchets solides et autres nuisances.....	2 700	2 900
Article 50. — Formation .....	200	Pour mémoire.
Article 60. — Statistiques .....	2 000	2 000
<b>Total .....</b>	<b>27 000</b>	<b>27 000</b>



La reconduction globale des crédits de 1975 sur 1976 se retrouve pratiquement au niveau de chaque article avec cette différence que le crédit de 200 000 F consacré aux actions de formation disparaît, compensé par une majoration d'un égal montant des crédits consacrés à la promotion des espaces aménagés.

Sur les 27 millions de francs, 15 millions sont consacrés à des contrats d'études. C'était déjà le cas l'an dernier où la Commission des Finances soulignait la part relativement importante dans le budget des crédits d'études qu'on retrouve toujours identique d'une année sur l'autre notamment au chapitre 34-07 pour plus de 17 millions de francs et au F.I.A.N.E. pour 12 millions de francs. En ce domaine, la continuité paraît l'avoir emporté sur l'imagination. Du programme d'études prévu en 1976, on retiendra la mise au point d'un modèle pour mesurer l'incidence sur l'économie nationale des actions en faveur de l'environnement et la mise en place d'un système de gestion du budget de programmes. Parmi les autres actions, on remarque un crédit de 1,7 million de francs pour les parcs régionaux, et un autre de 1,4 million de francs pour les études préparatoires à la mise en place des parcs nationaux du Mercantour et de la Haute Ariège ou concernant le projet de parc national de la Guadeloupe. La réalisation d'un système statistique de l'environnement, lancé en 1975, bénéficie de la reconduction d'un crédit de 2 millions de francs.

#### 4. Chapitre 65-01. — *Fonds d'intervention et d'action pour la protection de la nature et de l'environnement (F.I.A.N.E.).*

Les autorisations de programme s'élèveront en 1976 à 84 millions de francs comme en 1975 auxquels il faut ajouter le montant du prélèvement sur le P.M.U. (1) rattaché au F.I.A.N.E. en cours d'année par voie de fonds de concours.

Au 1<sup>er</sup> octobre, ces fonds de concours se montaient à 34,3 millions de francs pour l'exercice budgétaire 1975. Les prévisions pour 1976 sont de 42 millions de francs. Pour les années passées, les prévisions et les recettes effectives ont ainsi évolué.

---

(1) Le prélèvement opéré sur le P. M. U. en faveur du F. I. A. N. E. a été fixé à 0,43 % des recettes par l'article 29 de la loi de finances du 21 décembre 1970.

ANNÉES	PREVISIONS	RATTACHEMENTS EFFECTIFS
	(En francs.)	
1971 .....	28 000 000	27 253 578
1972 .....	32 000 000	33 236 777
1973 .....	35 000 000	35 977 252
1974 .....	38 000 000	42 458 199

Les crédits de paiement n'atteindront pas 12 millions de francs au lieu de 25 millions de francs en 1975 et de 50 millions en 1974, soit une diminution de moitié chaque année. On ne reviendra pas sur les critiques formulées plus haut, qui s'appliquent particulièrement à la mise en œuvre des crédits du F.I.A.N.E., sauf pour évoquer une observation du Contrôleur financier à propos *des interventions du Ministère dans le domaine de l'eau et de ses relations avec les agences financières de bassin.*

Après la réforme du régime des subventions d'investissements par deux décrets du 10 mars 1972, le Ministère a rencontré des difficultés pour continuer, d'une part, de verser aux agences des subventions sans justification préalable de réalisation, d'autre part, de leur confier la mission d'attribuer les subventions et de suivre sur le plan technique et financier la réalisation des investissements dans le domaine de l'eau qu'il s'agisse de subventions accordées par l'Environnement à des entreprises privées au titre des « contrats de branche » destinés à accélérer la réalisation d'investissements pour éliminer la pollution des eaux ou qu'il s'agisse de subventions allouées par le C. I. A. N. E. à des collectivités locales ou à des entreprises privées pour des stations d'épuration des eaux et l'expérimentation de procédés d'élimination de la pollution (subventions imputées respectivement sur les chapitres 67-00 et 65-01).

Finalement, un accord est intervenu avec le Ministère des Finances, selon lequel des conventions entre l'Etat et chaque agence fixeraient les modalités de l'intervention des agences en tant que mandataires de l'Etat pour les différentes catégories de subventions. En pratique, il a été passé fin 1973 entre le Ministère et chaque agence une convention générale unique dans le cadre de laquelle chaque opération fait l'objet d'un ordre de service qui en définit les caractéristiques et les conditions de remboursement par l'Etat.

Cette nouvelle procédure a pu être mise en œuvre en 1974 et a pleinement fonctionné en fin d'année, permettant de commencer à régler les subventions d'équipement restées en suspens depuis 1972.

La dotation budgétaire du F.I.A.N.E. n'est pas ventilée à l'avance, son affectation étant décidée en cours d'année lors des réunions du Comité interministériel d'action pour la nature et l'environnement (C. I. A. N. E.).

A titre indicatif, il est prévu d'affecter 2,5 millions de francs à la restructuration des zones minières et d'utiliser sous forme de subventions aux entreprises 8 millions de francs, aux collectivités locales 29,5 millions de francs, aux autres administrations, essentiellement les agences de bassin, 12 millions de francs et sous forme de contrats d'études 12 millions de francs.

#### 5. Chapitre 67-00. — *Interventions dans le domaine de l'eau.*

La dotation en autorisations de programme passe de 45 millions de francs en 1975 à 46,3 en 1976. En revanche, les crédits de paiement sont en réduction : 22 millions de francs en 1975, 18 millions en 1976.

a) Les crédits demandés pour 1976 en autorisations de programme sur le chapitre 67-00 « Interventions dans le domaine de l'eau » prévoient, à l'article 10 « Dotation en capital des agences financières de bassin », 1,5 million de francs.

Cette somme a été inscrite pour apporter à une agence financière de bassin, l'agence Adour-Garonne, confrontée à des problèmes particuliers résultant notamment de son étendue, du nombre et de la diversité de ses redevables, ainsi que de l'émiettement des redevances à percevoir, l'aide qui lui est encore indispensable.

b) Les crédits inscrits à l'article 20 (29,3 millions de francs) sont destinés à diverses interventions dans le domaine de l'eau, comprenant :

— des atténuations de redevances accordées à certaines industries pour leur permettre de s'équiper en moyens de lutte contre la pollution de l'eau sans les placer dans une situation critique, notamment face à la concurrence internationale ; cette intervention, dite « écrêtement des redevances » va en diminuant comme prévu

par le Comité interministériel du 13 mai 1968, qui l'avait instituée (4 millions de francs en 1976) ;

— *des aides apportées aux mêmes industries* pour les investissements anti-pollution devant permettre de résoudre définitivement leurs problèmes. Ces aides sont apportées sous forme de contrats dits « contrats de branche » contenant un programme bien précis de réduction de la pollution de ces industries et en contrepartie de l'exécution de ce programme.

Les 24 millions de francs prévus à cet effet sont destinés à financer les engagements pris par l'Etat pour les contrats signés concernant la production de pâtes à papier, les sucreries, les distilleries, les levureries et les féculeries ;

— *des interventions diverses*, pour 1,3 million de francs ; ces derniers crédits étaient inscrits en 1975 au chapitre 67-01. Il a paru plus logique de regrouper tous les crédits prévus au titre des subventions dans le domaine de l'eau au chapitre 67-00.

c) La dotation inscrite à l'article 30 « *Participation aux grands barrages* » (15,5 millions de francs) serait affectée en totalité au barrage de Naussac, l'un des quatre grands ouvrages dont l'édification a été prévue dans le bassin de la Haute-Loire. Il faut indiquer que cette opération en est toujours au stade de l'enquête de déclaration d'utilité publique et que le dossier doit être soumis à nouveau au Conseil d'Etat à la fin de cette année. Sur le plan financier, la totalité des dotations antérieurement inscrites au budget de l'Environnement (25 millions de francs en autorisations de programme, 9 millions en crédits de paiement) ont été transférées au budget de l'Agriculture. En ce qui concerne le barrage de Villerest, la procédure de déclaration d'utilité publique doit être engagée prochainement et le Ministère indique que la première acquisition pourrait être financée dès 1976 « sur la dotation de 10 millions réservée à cet effet » sur le budget de l'Environnement.

6. Chapitre 67-01. — *Subventions d'équipement à des organismes ou personnes publics ou privés pour la protection de la nature et de l'environnement.*

Les autorisation de programme sont ramenées de 44,3 à 43 millions de francs et les crédits de paiement de 25 à 18 millions de francs. La réduction des autorisations de programme correspond au transfert au chapitre précédent de 1,3 million de francs destinés à la lutte contre la pollution des eaux.

Ces crédits permettent au Ministère de participer au financement d'opérations expérimentales dont la liste n'est arrêtée qu'en fin d'année. Leur répartition par secteur d'intervention est ainsi prévue :

— pour l'aménagement du milieu rural et urbain, 16,8 millions de francs dont 11,2 millions de francs sous forme de subventions aux collectivités locales pour l'équipement des parcs naturels régionaux ;

— pour la protection de la nature, la chasse et la pêche, 22,3 millions de francs dont 18 millions pour l'équipement des parcs nationaux ;

— pour la lutte contre les pollutions et les nuisances, 3,9 millions de francs, notamment une participation (300 000 F semble-t-il) pour la mise en place de l'Agence nationale des déchets prévue par la loi du 15 juillet 1975 relative à l'élimination des déchets et à la récupération des matériaux dont les textes d'application ne sont d'ailleurs pas encore parus.

### III. — Récapitulation de l'effort financier prévu au titre de l'environnement en 1976.

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

#### 1. Le budget de l'environnement pour 1976 peut être regroupé en trois masses principales.

	(En millions de francs.)
Crédits de fonctionnement.....	33,4
Crédits d'interventions :	
— pour les dépenses ordinaires.....	47,3
— pour les dépenses d'équipement (1).....	142,8
F.I.A.N.E. :	
— dotation budgétaire (1).....	84
— prélèvement P.M.U. ....	42
<b>Total .....</b>	<b>268,8</b>

(1) En autorisations de programme.

Le F.I.A.N.E. est isolé car la répartition de ses crédits n'est opérée qu'en cours d'année et c'est pourquoi ils ne figurent pas dans le tableau de la page ci-contre qui présente une comparaison des actions financées par le Ministère en 1975 et 1976 suivant une structure qui pourrait être celle du futur budget de programmes de l'environnement dont l'établissement est en cours d'étude. La source est fournie par l'annexe au projet de loi de finances pour 1976 intitulée « Qualité de la Vie. — Environnement. — Etat récapitulatif de l'effort financier prévu à ce titre en 1976 ». A la lecture de ce tableau, on constate un net relâchement de l'effort en faveur de l'aménagement du cadre de vie de la formation et de l'information et une accentuation sensible de l'effort en faveur de la recherche.

## *2. Les actions en faveur de l'environnement financées par divers établissements publics.*

Les Agences financières de bassin, l'Office national de la chasse et le Conseil supérieur de la pêche financent respectivement, sur les ressources propres dont ils disposent, des actions dans le domaine de l'eau, de la chasse et de la pêche. Les budgets primitifs de ces établissements ne sont pas encore connus pour 1976.

Pour 1975, les crédits d'interventions inscrits aux budgets primitifs s'élevaient à :

— 489,8 millions de francs pour l'ensemble des Agences de bassin ;

— 61,5 millions de francs pour l'Office national de la chasse ;

— 59,7 millions de francs pour le Conseil supérieur de la pêche,

soit, au total, 611 millions de francs.

## *3. Les moyens budgétaires consacrés à l'environnement par les autres ministères.*

Le décret du 2 février 1971 relatif aux attributions du Ministre chargé de l'Environnement a prévu une récapitulation

Comparaison 1975-1976 (prévisions).

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

(En milliers de francs.)

PROGRAMMES	TITRES III ET IV Etudes et entretien.			TITRES V ET VI Investissements.		
	1975	1976	1975-1976 (en pourcentage).	1975	1976	1975-1976 (en pourcentage).
<i>Actions dans les milieux naturels.</i>	1 840	1 950	+ 6	29 435	20 950	- 28,8
Eaux continentales.....	860	830	»	26 950	18 100	»
Eaux marines.....	330	400	»	1 300	950	»
Atmosphère.....	650	620	»	1 185	1 600	»
Sol.....	»	100	»	»	300	»
<i>Traitement des agressions.....</i>	5 678	6 228	+ 9,7	26 452	36 550	+ 38,2
Action sur les agressants....	2 895	3 198	»	21 954	30 600	»
Prévention des agressions....	1 095	1 150	»	1 650	2 000	»
Réduction des agressions....	1 768	1 880	»	2 848	3 950	»
<i>Patrimoine écologique.....</i>	15 250	20 207	+ 32,5	23 325	25 700	+ 10,2
Réserves marines.....	65	65	»	400	200	»
Réserves naturelles.....	794	844	»	1 900	2 100	»
Parcs nationaux.....	12 960	17 779	»	18 000	20 700	»
Sites et monuments naturels.	1 244	1 422	»	2 975	2 700	»
Faune et flore.....	187	97	»	50	»	»
<i>Amélioration du cadre de vie....</i>	7 727	7 101	- 8,1	30 088	26 200	- 12,9
Cadre de vie urbain.....	1 441	1 350	»	3 010	4 200	»
Cadre de vie rural.....	815	450	»	1 480	900	»
Zones d'aménagements coordonnés.....	2 860	3 410	»	16 975	13 400	»
Développement d'activités d'animation ou de nature..	2 611	1 891	»	8 623	7 700	»
<i>Information ; formation et actions de soutien.....</i>	11 842	10 900	- 7,9	6 000	4 500	- 25
Information, formation.....	10 354	9 754	»	800	»	»
Collecte et traitement de l'information.....	892	550	»	3 200	2 500	»
Etudes économiques.....	596	596	»	2 000	2 000	»
<i>Recherche.....</i>	847	929	+ 9,7	24 500	28 900	+ 18
Eau.....	488	388	»	6 000	5 100	»
Air.....	225	225	»	5 800	5 100	»
Energies nouvelles.....	»	»	»	»	1 300	»
Déchets solides.....	»	»	»	2 700	2 400	»
Contamination des chaînes biologiques.....	»	»	»	2 500	1 900	»
Faune et flore.....	»	»	»	500	1 600	»
Espace et cadre de vie.....	134	316	»	2 000	1 600	»
Bruits et vibrations.....	»	»	»	4 000	3 700	»
Evaluation de l'environnement.....	»	»	»	»	800	»
Amélioration de l'environnement.....	»	»	»	»	3 000	»
Innovation, expérimentation..	»	»	»	1 000	2 400	»
<b>Totaux (programmes)...</b>	<b>43 264</b>	<b>47 315</b>	<b>+ 9,36</b>	<b>139 800</b>	<b>142 800</b>	<b>+ 2,14</b>

des crédits consacrés à l'environnement par l'ensemble des ministères qui doivent en informer le ministre et éventuellement recueillir son avis.

Cette récapitulation fait apparaître que, pour 1976, le total des crédits destinés à la protection de la nature et de l'environnement s'établirait à 1 521 millions de francs contre 1 355 millions de francs en 1975, soit une progression de 12,2 % (1).

La répartition de ces crédits par fonction et son évolution, de 1975 à 1976, figurent dans le tableau ci-dessous :

FONCTIONS	1975	1976	EVOLUTION
	(En millions de francs.)		(En pourcentage.)
Espace naturel.....	156	174	+ 11,5
Eau .....	398	531	+ 33,5
Bruit et pollution de l'air.....	30	13	— 56
Déchets solides .....	57	42	— 35
Amélioration de l'environnement...	492	532	+ 8,3
Information, formation.....	222	228	— 2,7
<b>Total .....</b>	<b>1 355</b>	<b>1 520</b>	<b>+ 12</b>

La participation des ministères est la suivante :

MINISTERE	1975	1976
	(En millions de francs.)	
Agriculture .....	312	398
Equipement .....	347	368
Aménagement (D. A. T. A. R.) .....	70	87
Intérieur .....	233	286
Jeunesse et sport .....	132	156
Divers .....	261	325

(1) La récapitulation établie l'an dernier évaluait en fait les crédits 1975 à 1 432 millions de francs. L'écart observé n'est pas expliqué.



Pour la seconde fois, enfin, l'administration a publié une répartition par agents économiques des crédits d'investissement consacrés au niveau régional à des actions de protection de la nature et de l'environnement. Cette récapitulation, établie pour l'année 1974, figure dans le tableau ci-dessous :

	TOTAL	POURCENTAGE de participation de l'Etat.	POURCENTAGE de participation des collectivités.	POURCENTAGE de participation des établissements publics ou privés.
	(En millions de francs.)			
Espace naturel.....	894,09	52	26,6	21,4
Eau .....	1 178,79	39,8	46,4	13,8
Déchets solides.....	156,40	18,6	31,3	49,9
Amélioration de l'environnement .....	442,32	56,6	18,1	25,3
Information, formation, animation .....	168,35	44,3	47,2	8,4
Total .....	2 839,95			
Moyenne .....		45	35	20

La valeur de ces évaluations paraît très approximative. De la comparaison avec 1973, on constate que l'effort global a crû de 2 340 à 2 840 millions de francs (+ 21 %) mais que la part de l'Etat a eu tendance à baisser par rapport à celle des autres agents, notamment des collectivités locales.

## DEUXIEME PARTIE

### LA MISE EN ŒUVRE DE LA POLITIQUE DE L'ENVIRONNEMENT EN 1975

#### I. — Structures administratives.

##### 1. *Les structures du ministère.*

Les effectifs budgétaires globaux du Ministère de la Qualité de la Vie s'élèvent à 659 emplois actuellement (ils atteindront 812 en 1976). Ce total se décompose ainsi en 1975 :

- 270 emplois relevant directement du Ministère de la Qualité de la Vie dont 28 rémunérés sur l'enveloppe recherche ;
- 101 emplois affectés à l'administration centrale au titre du cadre d'emploi (mis à la disposition d'autres ministères) ;
- 288 emplois mis à la disposition du ministère dont 277 au titre de l'inspection des établissements classés.

L'administration centrale compte 371 emplois, les délégations régionales à l'environnement 21 et les ateliers régionaux des sites et paysages 48.

Il est prévu de créer en 1976 :

- 101 emplois relevant du ministère (61 pour l'administration centrale, 2 au titre de la recherche, 25 pour les ateliers régionaux et 13 pour les délégations régionales) ;
- 50 au titre de l'inspection des établissements classés (20 ingénieurs et techniciens, 30 administratifs).

Il faut ajouter enfin que treize emplois rémunérés sur fonds de concours sont transférés du ministère de l'agriculture au titre de l'administration de la pêche et de la chasse.

Il faut préciser que le Ministère de la Qualité de la Vie ne dispose pas de services extérieurs propres. Les délégations régionales n'ont aucune tâche d'administration ou de gestion mais un

rôle d'animation qu'ils assument dans certains cas avec l'appui des ateliers régionaux dont le rôle se révèle de plus en plus indispensable devant la pression de l'urbanisation.

Quant aux bureaux départementaux, leurs personnels ne relèvent pas du ministère de l'environnement. Prévus depuis 1972, ils n'existent encore que dans un quart des départements. Dans un autre quart, des cellules restreintes ont été mises en place, mais dans la moitié des cas il n'existe aucune structure locale.

## *2. La coordination de la politique de protection de la nature et de l'environnement.*

Au niveau des objectifs comme à celui des moyens, la politique de l'environnement revêt un caractère interministériel tant en raison de la nature particulière de ses objectifs que de la modicité des moyens du Ministère de la Qualité de la Vie à qui il appartient de préparer les décisions et non de décider seul, de coordonner les financements et non de financer seul.

L'efficacité de son action dépend d'abord de l'existence de procédures et d'organismes de concertation qui sont nombreux et ensuite de la bonne volonté de ses interlocuteurs qui n'est pas toujours à la mesure de ses ambitions. Au prix de beaucoup de peine, le Ministère de la Qualité de la Vie s'efforce de monter des opérations globales ou des actions intégrées associant administrations, collectivités publiques et entreprises, de prévoir les financements correspondants auxquels il apporte une subvention souvent modeste. Parmi ces opérations, on peut citer l'aménagement des parcs naturels régionaux, l'amélioration de la qualité des eaux de certaines rivières, la lutte contre les pollutions industrielles sur le site de Fos. *Il est difficile d'en apprécier la portée pratique, mais il semble que souvent ces opérations achoppent sur la mise en œuvre des financements complémentaires.*

## *3. La participation des associations à la politique de l'environnement.*

L'action du ministère rencontre un écho beaucoup plus favorable du côté des associations qui, à l'heure actuelle, demeurent ses plus sûrs alliés. Aussi doit-on se féliciter de l'effort entrepris par le ministre pour les associer à son action, d'une part en déve-

loppant les moyens d'information et de formation mis à leur disposition (subventions, bulletin d'information, matériel documentaire, stages de formation), d'autre part en améliorant leur représentation à tous les niveaux de conception et de mise en œuvre d'une politique de la qualité de la vie.

## II. — Lutte contre les pollutions.

### A. — LA POLLUTION DES EAUX CONTINENTALES

Le premier inventaire de la qualité des eaux en France s'est déroulé en 1971. Il a permis de présenter un tableau général de la contamination probable des rivières et des canaux. Conformément à la procédure prévue par la loi de 1964 sur le régime des eaux, un deuxième inventaire sera lancé en 1976. Les renseignements recueillis entre les deux inventaires sont trop fractionnels pour autoriser un jugement valable sur l'évolution de la qualité des eaux.

#### 1. *L'activité des agences financières de bassin.*

L'article 12 de la loi de finances rectificative de 1974 a prévu notamment la modification du mode de perception des redevances pour détérioration de la qualité de l'eau due aux usages domestiques de l'eau ou assimilés. Les textes d'application (deux décrets et deux arrêtés) sont en cours de signature et les nouvelles dispositions devraient être applicables dès le 1<sup>er</sup> janvier 1976.

A partir de cette année, l'activité des agences de bassin fait l'objet d'un compte rendu annuel annexé à la loi de finances.

On ne dispose encore que d'informations partielles ou approximatives de la situation à la fin de 1974, d'où il ressort qu'en moyenne le pourcentage d'engagement des travaux et des aides correspondantes au titre des deuxièmes programmes d'intervention des agences est un peu inférieur à 90 % des prévisions, mais qu'il est sensiblement plus élevé pour les industries non raccordées (près de 110 %) que pour les industries raccordées et les collectivités locales.

La progression des redevances pour pollution est assez rapide en raison de l'importance des programmes d'intervention.

En revanche, les redevances au titre des ressources en eau, sauf exception résultant de l'adoption d'un important programme

complémentaire d'intervention (par exemple : pour le bassin Loire-Bretagne), ont peu varié depuis le lancement des deux programmes d'intervention des agences.

2. *Le VI<sup>e</sup> Plan comportait une déclaration de priorité de 700 millions de francs 1970 pour la réalisation de stations d'épuration des eaux usées urbaines et rurales. Elle devait permettre le financement d'équipements correspondant à une capacité d'épuration de 16 millions d'habitants-équivalents, dont 6 millions pour les effluents des industries raccordées aux réseaux d'assainissement des collectivités.*

Fin 1975, le taux de réalisation de ces *prévisions financières* s'élèvera à 87 % en crédits en provenance de l'Etat, auxquels il convient d'ajouter la part des financements complémentaires en provenance des départements et, plus récemment, de certains établissements publics régionaux (estimés à environ 5 % des crédits d'Etat).

La priorité affichée pour la réalisation des stations d'épuration des eaux usées a été respectée tant par le Ministère de l'Intérieur, en ce qui concerne les communes urbaines, que par le Ministère de l'Agriculture pour les communes rurales.

Toutefois, cette situation satisfaisante sur le plan des réalisations financières l'est moins au niveau des réalisations physiques.

*Le renchérissement des travaux en cours des derniers mois entraîne une augmentation des coûts unitaires à l'habitant-équivalent et, par conséquent, pour une enveloppe financière donnée, à une diminution des volumes de travaux réellement engagés.*

Les délais de réalisation des ouvrages sont encore trop longs du fait de certaines lenteurs administratives.

Enfin, lors de leur mise en service, les stations d'épuration financées ne sont pas utilisées à l'optimum de leurs capacités.

### 3. *La reconquête des cours d'eau et des lacs.*

Les opérations « *rivières propres* » : sous ce titre ont été lancées, entre 1970 et 1975, vingt et une opérations, représentant un montant de travaux de 416 millions de francs, pour un total de

subventions du F. I. A. N. E. de 40 millions. La différence est financée par les agences de bassin, l'Etat (Agriculture et Intérieur) et les maîtres d'ouvrage (collectivités locales et industries).

Deux opérations peuvent actuellement être considérées comme à peu près terminées, bien qu'il s'avère nécessaire d'engager des actions complémentaires : celles de la Vire et de la Lys, lancées respectivement en 1970 et 1971.

Il s'agit donc d'opérations longues et complexes, moins d'ailleurs en raison du volume des travaux qu'en raison de la difficulté avec laquelle sont effectivement obtenues les participations prévues. Un certain nombre d'opérations connaissent ainsi des difficultés. C'est dans les régions où l'intérêt est le moins vivement ressenti en raison de l'acuité des problèmes (dans le Nord notamment) que, malgré leur complexité, les opérations connaissent le déroulement le plus satisfaisant.

L'expérience acquise depuis 1970 illustre la nécessité :

— de ne lancer une opération « rivière propre » qu'en présence d'un intérêt local réel et soutenu : l'appui de l'opinion publique est indispensable au succès d'opérations dont les maîtres d'ouvrages, qui doivent apporter une part substantielle du financement, ne sont souvent pas les bénéficiaires directs ;

— de concentrer sur l'opération les dotations départementales affectées à l'assainissement ; de concentrer à nouveau l'effort, dans le cadre de l'opération, sur les sources de pollution importantes, à l'exclusion de celles qui représentent un apport négligeable ;

— d'exercer une action réglementaire sur les maîtres d'ouvrages privés afin qu'ils réalisent les investissements nécessaires.

*Les lacs* : six opérations de protection contre la pollution ont été lancées, depuis 1972, avec l'aide du F. I. A. N. E. Elles concernent le lac Léman, le lac du Bourget, le lac Saint-Point, le lac d'Aiguebelette, le lac de Paladru et le lac de Pont.

Le montant total des travaux projetés s'élève à 93 millions de francs, et la participation du F. I. A. N. E. à 16 millions. Ces opérations sont actuellement en cours, aucune n'est encore achevée.

## B. — LA POLLUTION DES EAUX MARINES

Le Ministère de la Qualité de la Vie est chargé d'assurer la *coordination de la lutte contre la pollution marine*. Les instruments sont, au niveau central, la mission interministérielle de l'eau et le F. I. A. N. E. Au niveau local, le ministère s'est efforcé de coordonner l'action des services locaux dans le cadre de quelques opérations : lutte contre la pollution industrielle à Fos, expérimentation de la détection aérienne des déballastages illicites au large d'Ouessant. Il accorde, en outre, une aide exceptionnelle aux communes pour le nettoyage des plages dans le cadre de l'opération « rivages propres ».

En dehors du programme d'études qu'il finance chaque année, le Ministère de la Qualité de la Vie participe à la mise en place du *réseau de surveillance de la pollution marine*, dont la création a été décidée, en décembre 1972, par le Comité interministériel de la nature et de l'environnement (C. I. A. N. E.). Aux six points d'appui initialement créés en 1974, s'en sont ajoutés six autres en 1975. La participation du F. I. A. N. E. s'est élevée à 2,5 millions de francs en 1974 et à 4,5 millions en 1975.

Le Ministère de la Qualité de la Vie a participé à l'équipement des cellules départementales d'intervention qui prennent part à la mise en œuvre du réseau. Il dégage chaque année des crédits du F. I. A. N. E. pour les opérations « *rivages propres* » qui ont permis d'apporter un complément de financement pour la réalisation de l'assainissement du littoral assurée par les collectivités locales avec l'aide de l'Etat et des agences de bassin. Fin 1974, le C. I. A. N. E. a établi un programme d'opérations qui vient seulement d'être notifié au plan local et pour lequel ont été prévus 13 millions de francs sur le F. I. A. N. E. 1974. Toujours avec les crédits du F. I. A. N. E., a été lancée, en juin 1974, l'opération « *plages propres* » visant à supprimer un certain nombre de points noirs de la pollution littorale.

Il convient de souligner, à propos du financement, que le Ministère de la Qualité de la Vie, malgré son rôle de coordination, malgré l'article 6 du décret de 1971 et les longues listes de crédits auxquelles il donne lieu chaque année, n'est pas en mesure de connaître le montant des crédits consacrés chaque année à la

lutte contre la pollution marine par les régions, les collectivités locales et même par les autres ministères. Voilà qui explique en partie l'inutilisation des crédits du F. I. A. N. E.

Quatre projets de loi sur la protection du milieu marin sont en cours de préparation ; le plus avancé a été examiné en première lecture par l'Assemblée Nationale et le Sénat.

Enfin, *au niveau international*, le Ministère de la Qualité de la Vie a participé aux concertations communautaires qui ont conduit à l'élaboration de deux projets de directives et aux négociations internationales relatives au droit de la mer (Genève 1975), à la préparation d'une série de conventions applicables à la Méditerranée, enfin à la mise en œuvre des conventions d'Oslo et de Paris.

### C. — LA POLLUTION ATMOSPHÉRIQUE

En ce domaine, l'objectif est double : à court terme, réduire les émissions polluantes là où elles sont excessives et concentrées, à long terme, prévenir d'une façon générale la pollution de l'air par la mise en œuvre des techniques les plus adaptées dans les conditions économiques actuelles.

Pour la réalisation de ces objectifs, deux types d'interventions :

#### 1. *Une action sur les sources de pollution.*

Pour les installations industrielles, des réglementations par branche sont mises en place dans le cadre général de la loi de 1917 sur les établissements classés. En outre, le ministère a innové en 1975 en signant un programme de réduction des nuisances avec un groupe industriel, en l'occurrence Pechiney-Ugine-Kuhlmann.

Pour les installations de chauffage, la réglementation a été complétée par deux arrêtés pris en 1975 visant à la fois la lutte contre la pollution atmosphérique et la réalisation d'économies d'énergie. Pour les fuels domestiques, la teneur en soufre a été abaissée, en 1974, de 0,7 % et devrait être ramenée à 0,3 % en janvier 1978. Il est regrettable d'ailleurs que, dans le contexte économique actuel, les difficultés d'approvisionnement en fuels lourds basse teneur en soufre et le supplément de consommation



d'énergie entraîné par la désulfuration des combustibles n'aient pas permis de définir un échancier pour la diminution de la teneur en soufre des fuels lourds ; l'objectif souhaitable serait de réduire à 2 % leur teneur limite en soufre, alors qu'elle est souvent de 4 %.

Dans certaines zones particulièrement sensibles, des réglementations renforcées sont mises en place :

— soit de façon permanente, dans les zones de protection spéciale (Paris, Lyon, agglomération lilloise) qu'il est envisagé d'étendre à d'autres grandes villes dont Marseille, Rouen, Le Havre et Caen ;

— soit de façon temporaire, en cas d'alerte, dans les zones soumises aux alertes.

Enfin, en ce qui concerne les véhicules, la réglementation, homogène dans la Communauté européenne, a été complétée par deux arrêtés concernant les moteurs Diesel.

## 2. Une action de surveillance du milieu.

Le comité interministériel a défini, en juillet, un programme de mesures de la qualité de l'air dont la mise en place se poursuit progressivement. Il y avait, au 1<sup>er</sup> juillet, quatre-vingts réseaux comportant huit cents appareils de mesures et, sur les cinquante agglomérations de plus de 100 000 habitants qu'il est prévu d'équiper de ces réseaux, trente-trois l'étaient déjà.

Des réseaux d'alerte comme il n'en existe encore qu'à Rouen, conçus pour détecter les épisodes de forte pollution, sont en cours d'installation à Fos ou en projet dans plusieurs grandes agglomérations.

Dans la généralité des cas, le financement des investissements nécessaires à l'installation des réseaux est assuré à 50 % par l'Etat, le reste étant réparti entre les industriels et les collectivités concernées. Depuis 1971, 15,6 millions de francs prélevés sur le F.I.A.N.E. ont permis de financer une vingtaine de réseaux. Le Ministre de la Qualité de la Vie devra en outre participer, à l'avenir, aux frais de fonctionnement s'il veut assurer une qualité homogène au système de surveillance.

L'efficacité des actions entreprises a été démontrée par l'évolution des concentrations sur différents sites ; il convient, par consé-

quent, d'en assurer rapidement la généralisation. *Il sera, à cet égard, nécessaire d'accroître le personnel de contrôle, d'assurer sa formation et d'améliorer les moyens dont il dispose. Il serait également souhaitable d'accélérer la mise en place, qui n'est pas prévue avant plusieurs années, d'une agence de protection contre la pollution atmosphérique, sur le modèle des agences de l'eau.*

#### D. — LE BRUIT

La mise en place d'une réglementation très diverse, puisqu'elle concerne aussi bien les véhicules que les appareils de chantiers, les appareils ménagers, les entreprises ou les avions, se poursuit au rythme ralenti que permet la progression des recherches en ce domaine (auxquelles 4,5 millions de francs ont été consacrés par le ministère en 1975). La véritable difficulté, d'ailleurs, se situe au niveau des contrôles qui, déjà peu aisés quand il s'agit d'établissements industriels, demeurent largement inefficaces lorsqu'il s'agit de véhicules, notamment des vélomoteurs ainsi que cela a été souligné lors du débat en commission. Ce n'est pas l'équipement de quelques brigades de contrôle de la police ou de la gendarmerie, prévues depuis déjà trois ans mais toujours pas opérationnelles, qui résoudra la question.

Parmi les mesures possibles, on retiendra la décision prise par le C.I.A.N.E. de modifier l'assiette de la fiscalité automobile afin de réduire l'avantage accordé aux moteurs rapides et donc plus bruyants.

En ce qui concerne les avions, la rigueur observée pour l'autorisation d'atterrissage de Concorde aux Etats-Unis, si elle était exempte de toute arrière-pensée commerciale, constituerait un exemple à suivre en France où la réglementation est encore insuffisante et insuffisamment respectée. A cet égard, la taxe instaurée en 1973 pour atténuer les nuisances subies par les riverains d'Orly et de Roissy ne constitue qu'un palliatif. Elle a produit 17,7 millions de francs en 1973 et 20,3 en 1974. Les prévisions pour 1975 sont de 22 millions de francs. Les dépenses se sont élevées à 28,7 millions de francs en 1974, celles qui sont prévues pour 1975 sont de 55 millions.

L'augmentation des dépenses prévues en 1975 tient au démarrage effectif de l'insonorisation des bâtiments publics dans les

zones A et B d'Orly tandis que se poursuivent les opérations de rachats d'habitations dans la zone A de Roissy-en-France. Une zone d'environ 15 hectares située à l'Est de l'aéroport d'Orly et particulièrement soumise aux nuisances sera aménagée à usage d'espaces verts et d'entrepôts.

#### E. — LES DÉCHETS SOLIDES

Dans ce domaine l'intérêt réside dans le vote de la loi du 15 juillet 1975 qui associe l'élimination des déchets et la récupération des matériaux. Aucun texte d'application n'a encore été publié bien que la mise en place de l'agence nationale soit prévue pour le premier trimestre de 1976. Pour permettre aux producteurs de déchets industriels de s'acquitter de leurs nouvelles obligations, les premiers centres collectifs de traitement et de valorisation des déchets se mettent en place. Le ministère a apporté une participation de 5 millions de francs à leur réalisation.

En ce qui concerne les ordures ménagères, on peut considérer que plus de 85 % de la population bénéficie d'un service de collecte au moins hebdomadaire et 40 % d'un service de traitement par incinération (13 millions d'habitants desservis), broyage (4 millions) ou mise en décharge contrôlée (4 millions).

Les engagements suivants de l'Etat, consacrés à la lutte contre les nuisances des ordures ménagères, étaient nominativement programmés au VI<sup>e</sup> Plan :

— 115 millions de francs pour la collecte et le traitement des ordures ménagères des communes urbaines ;

— 63 à 70 millions de francs pour la collecte et le traitement des ordures ménagères des communes rurales.

A ces chiffres correspondent des investissements quatre ou cinq fois plus importants, compte tenu du taux habituel des subventions.

En ce qui concerne les communes urbaines, le taux d'exécution du plan était de 100 % en 1974 (116,7 millions de francs). Il était de 78 % (49,6 millions de francs) pour les communes rurales.

La progression observée pour ces investissements, notamment au cours des deux premières années du plan, traduit un net besoin en la matière.

Dans la lutte contre le gaspillage engagée après la publication en octobre 1974 du rapport Gruson, une liste de trente mesures qui devait constituer une sorte de charte de la qualité de la vie a été arrêtée. Il est encore tôt pour dresser un bilan dans la mesure où le succès de cette politique passe par une transformation des mentalités et des habitudes de consommer et de produire. A cet égard, il sera intéressant de suivre la mise en œuvre des propositions formulées par le groupe interministériel chargé, par le Ministre du Commerce et de l'Artisanat, d'étudier la question de la durabilité des biens de consommation. Dans le secteur de l'énergie, ont été créés une agence nationale pour les économies d'énergie et un délégué aux énergies nouvelles. En ce qui concerne plus particulièrement l'énergie nucléaire, on constate à la lecture des réponses des services que le contrôle des éventuelles nuisances des centrales nucléaires relève, outre du Ministère de la Qualité de la Vie qui ne paraît d'ailleurs disposer que de pouvoirs très généraux, d'au moins trois ministères : Industrie, Santé, Equipement.

#### F. — LA POLLUTION INDUSTRIELLE

Cette question a été évoquée dans ce rapport lors de l'étude des diverses sortes de pollution, elle ne sera reprise ici que du point de vue de la politique particulière dite des contrats et des programmes de branches.

1. *Les deux premiers contrats de branche* ont été signés respectivement en 1972 pour les pâtes à papier et en 1973 pour les sucreries. Ce sont les seuls pour lesquels la mise en œuvre a été suffisamment longue pour permettre de tirer des bilans intéressants.

Les relevés récemment effectués ont prouvé que ces deux contrats se réalisent de manière satisfaisante mais avec un certain retard.

C'est ainsi que la pollution déversée en moyenne par tonne de pâte à papier est descendue de 206 kg par jour en 1970 à 120 kg par jour début 1975. Elle doit descendre à 50 kg par jour en 1977. Les usines de pâtes avaient investi 165 millions de francs contre la pollution des eaux en 1974, sur un programme total se montant à 400 millions de francs jusqu'en 1976. La très grande majorité des usines (plus de 90 % de la production) a ratifié le contrat. L'aide du ministère a atteint 10 % du total soit 16,5 millions de francs.

La quasi-totalité (toutes, sauf une) des sucreries ont également ratifié leur propre contrat de branche. Conformément au programme contenu dans le contrat, les sucreries ne déversaient plus en 1974 que 0,87 kg de pollution par jour et par tonne de betteraves travaillées, contre 1,62 kg en 1970. A échéance du programme en 1977, le rejet ne devrait plus atteindre que 0,4 kg par jour. Les sucreries ont investi 37 millions contre la pollution des eaux en 1974, comme partie d'un programme de 100 millions de francs devant s'échelonner jusqu'en 1976. La participation du ministère a été de 3,7 millions de francs.

2. *Trois nouveaux contrats de branche* ont été signés au mois de mars 1975. Ils concernent respectivement les distilleries d'alcool, les levureries et les féculeries. Ces trois branches représentent ensemble environ 20 % de la pollution des eaux d'origine industrielle.

Le cadre général des nouveaux contrats est repris des deux contrats déjà en activité ; en particulier, une aide financière exceptionnelle de 10 % des investissements anti-pollution est versée aux usines qui ratifient et respectent le contrat.

Les programmes de réduction de la pollution contenus dans ces contrats diffèrent évidemment d'une branche à l'autre ; celui des distilleries s'étend jusqu'en 1978 et coûtera 120 millions de francs, dont 60 millions environ pour les distilleries vendant leur alcool à l'Etat, les seules bénéficiant de l'aide exceptionnelle ; les mêmes usines auront en outre accès à un fonds, en cours de formation par le Service des alcools, qui fournira 20 % des investissements anti-pollution sous forme d'avance à long terme, sans intérêt.

Le programme des féculeries s'étend sur quatre ans et conduira à 50 millions de francs d'investissements ; celui des levureries s'étend sur trois ans et conduira à 32 millions de francs d'investissements.

La mise en œuvre de ces contrats de branche coûtera globalement à l'Etat (budget du Ministère de la Qualité de la Vie) 14,2 millions de francs répartis sur quatre années.

3. Enfin, le premier « programme d'entreprise » a été signé le 23 juillet 1975 avec Pechiney-Ugine-Kuhlmann. Il prévoit la dépollution, d'ici 1982, des usines de cette entreprise relevant des branches électrométallurgie et aciers spéciaux. Il en coûtera environ

200 millions de francs d'investissements, pour lesquels il n'est prévu aucune aide exceptionnelle sur le budget de l'Etat. D'autres programmes complémentaires seront prochainement mis au point avec les autres usines de Pechiney-Ugine-Kuhlmann ; l'offre est également ouverte à d'autres entreprises possédant un nombre suffisant d'établissements.

### III. — La protection de la nature et l'amélioration de l'environnement rural et urbain.

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

##### a) *La mise en œuvre des procédures.*

Dans le cadre notamment de la loi modifiée du 2 mai 1930, relative à la protection des monuments naturels et des sites le ministère a pris en 1974 quarante et une décisions d'inscription et quatorze décisions de classement soit seul, soit conjointement avec le Secrétariat d'Etat à la Culture pour faire face à des projets tels que l'exploitation de carrières, la réalisation de lotissements importants ou le lancement d'équipements touristiques sur le littoral ou en montagne. Ces décisions n'ont pas d'incidence financière directe. Toutefois le nombre et l'étendue croissante des sites protégés entraîne une gestion plus onéreuse pour faire face au contentieux assez lourd qu'ils provoquent. En outre, l'élargissement des interventions à la protection non seulement de sites et de monuments naturels localisés mais aussi de larges étendues (c'est le cas par exemple des zones à caractère pittoresque) implique un important programme d'études concernant la préparation des décisions, la mise au point des documents d'urbanisme et la recherche de techniques nouvelles de protection.

##### b) *Les réserves naturelles et les parcs naturels nationaux.*

Le programme de création de 100 réserves naturelles lancé par le CIANE en 1973 se réalise à une cadence plus lente que celle qui avait été prévue : huit réserves ont été créées en 1974 et deux en 1975 dont celle de Camargue qui représente 13 000 hec-

tares. Il en est prévu d'autres d'ici à la fin de l'année et treize en 1976. Au total, au 30 juin 1975 les vingt-trois réserves créées depuis 1961 en application de la loi de 1930 couvrent une surface protégée de 26 000 hectares. Les crédits prévus par le ministère en 1976 s'élèvent pour leur gestion à 1 million de francs et pour les frais d'études, d'acquisition et d'équipements à 2,2 millions en autorisations de programme et à 1,9 million en crédits de paiement.

En ce qui concerne *les parcs nationaux*, le budget 1975 des six parcs existants figure dans le tableau ci-dessous. Il n'a pas été créé de nouveau parc en 1975. Les solutions recherchées pour concilier la préservation d'un ensemble naturel particulièrement riche et les nécessités du développement économique et social devraient permettre d'engager à la fin de cette année la première phase officielle de création du parc du Mercantour. Pour le projet des îles d'Hyères cette phase est achevée mais la procédure est suspendue en raison du refus du Conseil général du Var d'examiner l'avant-projet. Enfin, des études générales préalables à l'élaboration d'un avant-projet de parc national vont être engagées à la fin de cette année pour la Haute-Ariège et la Guadeloupe.

**Le budget 1975 des parcs nationaux (en dépenses).**

*Budget primitif de l'exercice 1975.*

	FONCTIONNEMENT		POURCENTAGE personnel dépendance totale.	EQUIPEMENT (en autorisations de programme).
	Personnel.	Autres dépenses de fonctionnement.		
Cévennes .....	2 620 000	1 295 000	67	4 000 000
Ecrins .....	2 640 000	1 060 000	71	4 000 000
Port-Cros .....	570 000	437 000	54	3 000 000
Pyrénées-Occidentales ..	2 171 400	846 300	72	2 600 000
Vanoise .....	2 063 600	934 100	69	1 300 000
Mission Porquerolles....	849 000	406 000	68	3 100 000
<b>Total .....</b>	<b>10 914 000</b>	<b>4 978 400</b>	<b>69</b>	<b>18 000 000</b>

La presque totalité des ressources des parcs nationaux proviennent des subventions du Ministère de la Qualité de la Vie. En outre, un programme d'aménagement des zones périphériques des quatre parcs de montagne a été arrêté pour 1975, correspondant à un montant de 23 millions de francs.

c) *La politique des espaces verts.*

En application de la circulaire interministérielle du 8 février 1973, des directives particulières d'aménagement du territoire en matière d'espaces verts sont en cours d'élaboration dans les régions. Leur élaboration a subi un certain retard qu'il convient de combler rapidement car ces directives doivent définir la politique régionale d'espaces verts et, assorties d'un programme financier, constituer un volet des programmes des régions pour le VII<sup>e</sup> Plan.

En ce qui concerne les espaces verts et boisés pour l'acquisition desquels le VI<sup>e</sup> Plan avait dégagé des priorités, les sommes engagées par l'Etat pour les années 1971-1974 s'élèvent à :

65 millions de francs au titre du Ministère de l'Agriculture ;  
23 millions de francs au titre de la Qualité de la Vie (F.I.A.N.E.) ;

83 millions de francs au titre du Ministère de l'équipement (ce crédit concernant également les aménagements d'espaces verts),

soit au total 170 millions de francs, dont le ministère n'a pas indiqué dans sa réponse quel pourcentage de réalisation du VI<sup>e</sup> Plan ils représentent.

Les superficies de forêts publiques sont passées de 3,8 millions d'hectares début 1970 à 4,1 millions début 1973 (dernière date pour laquelle le ministère ait pu fournir une statistique). L'accroissement du patrimoine forestier a donc été de 85 000 hectares en trois ans. Pour les seules forêts domaniales de l'Etat qui représentaient au 1<sup>er</sup> janvier 1975 1,68 million d'hectare, l'accroissement a été de 26 000 hectares de 1971 à 1975. Complémentairement, le Ministère de la Qualité de la Vie s'est efforcé de développer une politique d'ouverture des espaces verts privatifs au public par voie politique *d'ouverture des espaces verts privatifs au public par voie de contrats*. Selon une étude réalisée par l'Institut du développement étudiées ont le plus souvent abouti à des échecs. La conclusion qu'on peut tirer c'est d'une part que l'ouverture par contrat des espaces verts privatifs au public ne devrait en aucun cas être un substitut de la maîtrise publique par voie d'acquisition, d'autre part, qu'il est nécessaire de prévoir des moyens d'incitations suffisants par exemple d'ordre fiscal, de dégager un financement spécifique et de mettre en place une structure d'appui et de conseil pour la mise au point des conventions d'ouverture.



## B. — L'AMÉLIORATION DU CADRE DE VIE URBAIN ET RURAL

### a) *Le cadre de vie urbain.*

Le Ministère de la Qualité de la Vie contribue à la politique d'amélioration du cadre de vie urbain :

— soit en participant à des actions interministérielles d'aménagement du territoire : restructuration des zones minières, mise en place des villes nouvelles, contrats de villes moyennes, qualité des zones industrielles ;

— soit en apportant directement une assistance technique aux communes ;

— soit enfin, en développant la qualité des espaces libres aménagés dans les villes.

Au total, la contribution du Ministère de la Qualité de la Vie a atteint 24 millions de francs.

### b) *Le cadre de vie rural.*

Peu de mesures nouvelles ont été prises dans ce domaine en 1975. La loi sur le remembrement a confirmé l'élargissement de son objectif qui n'est pas seulement d'améliorer l'exploitation agricole mais de contribuer à l'aménagement rural du périmètre où il est mis en œuvre. En outre, le texte prévoit la réalisation de travaux annexes nécessaires à la sauvegarde des équilibres naturels et limite l'arrachage des arbres et des haies. En ce qui concerne les carrières un projet de loi est en préparation pour renforcer les obligations des propriétaires en vue de la remise en état après exploitation. Enfin, un décret du 5 mai 1975 a institué une taxe sur les granulats de 5 centimes à la tonne.

### c) *Les zones naturelles d'équilibre.*

La décision a été prise fin 1973 en comité interministériel de créer cinq zones naturelles d'équilibre en région parisienne dont l'objet est à la fois d'organiser l'espace urbain régional, de sauvegarder les secteurs traditionnels de production notamment l'agriculture et un mode de vie rural, enfin d'offrir un espace de loisirs de plein air. Le dispositif à mettre en place a été précisé dans une circulaire au Premier Ministre en date du 24 avril 1975.

Un crédit de 2,4 millions de francs a été dégagé sur le F.I.A.N.E. 1975 pour la mise en place des structures prévues : chargés de mission et cellule technique d'appui. Dès avril 1974, un crédit de 3 millions de francs avait été prévu déjà au titre du F.I.A.N.E. pour encourager la réalisation d'aménagements à l'initiative des communes. Aucune demande ne paraît s'être exprimée et le crédit est demeuré inutilisé.

d) *Les parcs naturels régionaux.*

En 1975, les budgets primitifs de fonctionnement des 13 parcs régionaux actuellement créés font apparaître un budget moyen de 854 000 F par parc (entre 570 000 et 1,5 million), dont 22,5 % provenant de l'Etat, le solde provenant des collectivités locales ou des ressources propres des parcs.

Les conditions d'attribution des subventions qui prévoient une aide dégressive de l'Etat complètement supprimée après trois années de fonctionnement placent certains parcs dans une situation très difficile. Aussi le comité interministériel a-t-il décidé de prélever en 1975 sur le F.I.A.N.E. un crédit de 1 171 000 F pour verser une subvention aux neuf parcs naturels régionaux créés depuis plus de trois ans.

On s'oriente pour 1976 vers un financement par les établissements publics régionaux. Un décret du 24 octobre 1975 (*Journal officiel* du 28 octobre 1975) leur donne en effet l'initiative de la création des parcs régionaux et prévoit qu'ils peuvent participer au financement des dépenses d'études, d'aménagement et de fonctionnement.

En ce qui concerne les programmes d'équipement des parcs régionaux, le ministère participe à leur financement dans les conditions suivantes : les opérations caractéristiques visant la protection et la mise en valeur de l'environnement bénéficient de subventions dont le taux peut atteindre 80 %, tandis que les opérations qui conditionnent la réalisation des précédentes ou les complètent peuvent, sous réserve de leur caractère exemplaire, bénéficier d'un complément de subvention de 20 % s'ajoutant aux subventions des ministères concernés à titre principal.

Ces subventions sont prélevées sur le chapitre 67-01, article 11, doté de 11 200 000 F. Au 31 août 1975, cette dotation est engagée pour 95 % de son montant.

\*  
\* \*

Au terme de ce rapport, on ne peut dissimuler une certaine inquiétude qui s'est d'ailleurs également manifestée à l'Assemblée Nationale.

Pris en lui-même, ce budget ne présente pas que des défauts. On peut juger positif le double souci qu'il reflète : d'une part, réserver l'avenir en maintenant le montant nominal des autorisations de programme, d'autre part, assainir la situation en ramenant à un niveau plus conforme aux possibilités le montant des crédits de paiement. Contribution modeste au freinage de l'expansion budgétaire de la part d'un ministère qui, déjà, n'avait pas eu part au programme de développement économique du mois de septembre.

Diverses questions, néanmoins, se présentent à l'esprit. La première : *comment et dans quels délais vont être engagées les autorisations de programme demandées en 1976 et les actions qu'elles financent si elles ne sont couvertes en crédits de paiement que pour le tiers environ de leur montant ?*

Il est vrai que cette proportion correspond à une amélioration par rapport à l'expérience antérieure qui s'étend déjà sur quatre exercices au cours desquels les crédits de paiement consommés n'ont en moyenne représenté qu'un peu plus du quart des autorisations de programme ouvertes. En outre, il y a la masse des crédits qui seront reportés sur 1976.

Néanmoins, si l'amélioration perceptible de la mise en œuvre des crédits se confirme, les dotations futures en crédits de paiement progresseront-elles à un rythme correspondant à l'importance des retards accumulés ?

Une deuxième question s'impose avec d'autant d'évidence que la précédente : *pourquoi des crédits aussi modestes ne trouvent-ils pas à s'employer alors que chacun s'accorde à reconnaître l'importance des besoins pour que soit assurée la protection de l'environnement ?*

On a, d'abord, invoqué — et le rapport du contrôleur financier insiste sur ce point — les début difficiles du ministère : changements répétés des titulaires et des structures en 1974 — année jusqu'à laquelle il n'existait pas de budget individualisé — dispersion géographique des services et manque de personnel.

Il est exact que les améliorations signalées dans l'engagement des crédits ont rapidement suivi l'amélioration de l'implantation des services. A cet égard, les créations d'emplois en 1976 devraient avoir un effet positif.

On a invoqué également la nouveauté du champ d'action exigeant, avant toute intervention massive, la mise au point de procédés, d'instruments nouveaux, la formation de spécialistes, l'information et l'éducation du public. Sur ces deux derniers points, d'ailleurs, la contribution du budget 1976 apparaît négative.

L'argument, pour n'être pas sans valeur, n'est pas universel. Il existe des interventions en faveur desquelles *d'importants moyens pourraient être mis en œuvre pratiquement sans préalable* ; en particulier l'acquisition et l'aménagement d'espaces verts et boisés, pas seulement des forêts entières mais, par exemple, les modestes jardins familiaux dont le congrès national se tenait à Paris la semaine dernière et qui, paraît-il, ne reçoivent pas la moindre subvention du ministère. Or, pour reprendre un terme à la mode, *aucun redéploiement significatif des crédits d'une année à l'autre n'apparaît à l'évidence. C'est plutôt la continuité qui frappe au niveau des chapitres et même, pour certains, au niveau des articles où le budget 1976 se présente comme le calque du précédent.*

*Il est à craindre, en réalité, que l'initiative du Ministre de la Qualité de la Vie ne soit entravée par des procédures inadaptées, prise dans un étroit carcan juridique et financier.* On a vu l'exemple des relations du ministère avec les agences financières de bassin et de ses interventions dans le domaine de l'eau bloquées pendant plusieurs années pour des raisons de procédure financière.

Dans un secteur où le bilan des coûts et profits paraît financièrement négatif, si le ministère se trouve dans l'impossibilité d'accorder des aides d'un niveau incitatif complétées par des possibilités de prêts avantageux, il ne faut pas s'étonner que son action ne trouve de relais ni auprès des autres administrations, ni auprès des collectivités locales, ni enfin dans le secteur privé.

Certes, le budget de l'environnement n'est pas toute la politique de l'environnement, on l'a vu tout au début de ce rapport en

commentant l'exécution du VI<sup>e</sup> Plan. Mais il doit en être le levier, comme le Ministre et ses services sont les animateurs. *Si le budget n'incite pas, si l'administration se trouve ainsi démunie d'un instrument essentiel, c'est leur raison d'être qui est mise en cause, leur mission qui devient celle de « l'Impossible ».* On veut espérer qu'il n'en est rien, que le budget de l'Environnement pour 1976 — puisque c'est de lui qu'il s'agit dans ce rapport — ne sera pas une fiction, mais une réalité avec ses faiblesses ou tout simplement sa faiblesse, mais aussi quelques qualités, au premier rang desquelles le souci de repartir sur des bases saines, vers des ambitions modestes sans doute, mais qu'il ne faut pas décevoir.

\*

\* \*

Sous le bénéfice des observations qui précèdent, la Commission des Finances a décidé, à la majorité, de proposer au Sénat l'adoption du budget de la Qualité de la Vie - Environnement prévu pour 1976.