

N° 63

# SÉNAT

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1975-1976

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

## AVIS

PRÉSENTÉ

au nom de la Commission des Affaires culturelles (1), sur le projet de loi de finances pour 1976, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE.

TOME V

Fascicule 1.

**QUALITÉ DE LA VIE**

**Environnement**

Par M. Jean LEGARET,

Sénateur.

---

(1) Cette commission est composée de : MM. Jean de Bagnaux, président ; Georges Lamousse, Adolphe Chauvin, Henri Caillavet, Jean Fleury, vice-présidents ; Claudius Delorme, Maurice Vérillon, Jacques Habert, Mme Catherine Lagatu, secrétaires ; MM. Clément Balestra, René Billères, Jean-Pierre Blanc, Jacques Bordeneuve, Pierre Brun, Jacques Carat, Georges Cogniot, Jean Collery, Georges Constant, Raymond Courrière, Mme Suzanne Crémieux, MM. Charles Durand, Hubert Durand, François Duval, Mme Hélène Edeline, MM. Léon Eeckhoutte, Charles Ferrant, Louis de la Forest, Roger Houdet, Adrien Laplace, Arthur Lavy, Jean Legaret, Kléber Malécot, André Messenger, Paul Minot, Michel Miroudot, Roger Moreau, Pouvanaa Oopa Tetuaapua, Sosefo Makape Papilio, Robert Parenty, Guy Pascaud, Pierre Petit, Fernand Poignant, Victor Provo, Roland Ruet, René Tinant.

Voir les numéros :

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

Sénat : 61 et 62 (tomes I, II et III, annexe 19) (1975-1976).

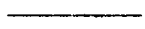
---

Lois de finances. — Environnement - Nature.

## SOMMAIRE

	Pages
<b>Introduction</b> .....	5
<b>I. — Les moyens</b> .....	7
<b>A. — <i>Un effort insuffisant pour ajuster les moyens de fonctionnement du Ministère aux exigences de sa politique</i></b> .....	7
1° La progression des crédits de fonctionnement .....	7
2° Les créations d'emplois .....	8
a) L'Inspection des établissements classés .....	10
b) Les délégués régionaux .....	10
c) Les ateliers des sites et des paysages .....	11
<b>B. — <i>La réduction des crédits d'action au niveau de la politique menée par le Ministère</i></b> .....	11
1° L'amputation des dotations .....	11
2° La répartition des dotations .....	13
a) Les crédits du Ministère .....	13
b) Le F.I.A.N.E. ....	15
c) Les dotations consacrées par les autres ministères à la politique de l'environnement .....	15
<b>II. — La politique de l'environnement</b> .....	17
<b>A. — <i>La lutte contre la pollution et les nuisances</i></b> .....	17
1° Les nuisances provenant de l'industrie et de la production d'énergie .....	18
a) L'industrie .....	18
b) L'énergie .....	20

2° La lutte contre le gaspillage .....	23
a) La politique des déchets .....	23
b) L'application de la loi sur les déchets .....	24
3° La pollution atmosphérique et le bruit .....	25
a) La pollution atmosphérique .....	25
b) Le bruit .....	26
<b>B. — La protection de la nature et l'aménagement du cadre de vie .....</b>	<b>28</b>
1° La protection des milieux naturels .....	29
a) Les parcs et les réserves .....	29
b) La mer .....	31
2° L'amélioration du cadre de vie .....	32
a) La protection des paysages .....	33
b) L'aménagement urbain .....	35
c) La protection du littoral .....	36
<b>Conclusions .....</b>	<b>39</b>
<b>Annexe .....</b>	<b>43</b>



Mesdames, Messieurs,

Le Ministère de l'Environnement, tel qu'il avait été conçu en 1971, a servi de modèle au Ministère de la Qualité de la vie duquel il dépend aujourd'hui.

Le Secrétariat d'Etat à l'Environnement fait en effet partie aujourd'hui de ce Ministère, créé l'année dernière et qui devrait, pour tenir les promesses de son titre, enrichir d'un supplément d'âme l'ensemble de l'action gouvernementale.

On peut penser cependant que le rattachement du département de l'environnement au nouveau Ministère de la Qualité de la vie créait à ce dernier plus d'obligations qu'il ne lui apportait de moyens.

En effet, la mission qui avait été assignée au Ministère de la Protection de la nature et de l'Environnement était aussi ambitieuse que ses structures étaient légères. Quelques services glanés dans divers Ministères, un budget inférieur à la millième partie du budget de l'Etat, c'était peu pour un organisme chargé de protéger les sites et les paysages, de gommer les ombres du progrès et de restaurer l'intégrité des milieux naturels.

De toute évidence, le département de l'environnement n'avait donc pas les moyens de sa politique, encore moins d'une politique élargie aux exigences multiples de la qualité de la vie.

Pourtant, on observe au contraire qu'il n'arrive pas à avoir la politique de ses moyens. Quelque insuffisants que soient ses crédits, il ne parvient pas à les dépenser.

Cet état de choses est moins paradoxal qu'il n'y paraît. Dans le livre fort instructif qu'il a consacré à son expérience, M. Robert Poujade, qui a été le premier ministre français de l'environnement, note qu'« *il faut être bien puissant pour se passer d'argent* ».

Le Ministère de la Qualité de la vie ne l'est pas assez. Faute de pouvoirs de décision et de contrôle, faute de moyens juridiques et administratifs, ses interventions ne peuvent dépasser le seuil au-delà duquel elles auraient véritablement un effet d'entraînement.

C'est pourquoi, loin de pouvoir faire de grandes choses avec ses petits crédits, l'administration de l'environnement se voit réduite à apporter çà et là un complément de financement à des actions qu'elle n'a pas, à elle seule, les moyens de lancer ni de contrôler.

Apparemment, on ne s'est guère soucié, lors de la détermination de l'enveloppe globale attribuée à la qualité de la vie, de remédier aux causes profondes de l'inaction du Ministère. On s'est borné à lui retirer les crédits qu'il n'arrivait pas à dépenser — l'occasion était trop belle — en laissant entendre au Ministre qu'on ne lui donnerait de bonnes finances que lorsqu'il parviendrait à faire une bonne politique. Cette attitude serait logique si l'amputation des crédits d'équipement avait pour contrepartie un effort suffisant en faveur des crédits de fonctionnement. Mais ceux-ci ne permettront pas même de rattraper les retards accumulés dans la constitution du personnel du Ministère de la Qualité de la vie.

Dans ces conditions, il est à craindre que l'anémie dont souffre le Ministère ne s'aggrave. La faiblesse des crédits viendra encore aggraver la lenteur avec laquelle sont mis en place les moyens juridiques et administratifs de la politique de l'environnement. On peut donc redouter d'avoir à enregistrer de nouveaux retards dans la réalisation des actions entreprises.

## I. — LES MOYENS

Les crédits propres dont devrait disposer, en 1976, le Ministère de la Qualité de la vie, s'élèveront, si l'on fait la somme des dépenses ordinaires et des crédits de paiement, à 167,723 millions de francs. Si l'on ajoute à ce total les crédits de paiements ouverts au titre du F.I.A.N.E., le budget de dépenses de l'environnement atteint 179,638 de francs, soit une diminution de près de 6,5 millions — en francs courants — par rapport aux chiffres de 1975 (186,1 millions de francs).

En dépit de l'ingéniosité déployée pour répartir les crédits d'un budget de pénurie, le Ministère de la Qualité de la vie restera privé des moyens de sa politique. Par contre, il n'aura sans doute aucune difficulté à ajuster sa politique à ses moyens : les crédits d'actions ne correspondent même pas, en effet, au maintien des dotations de l'an dernier.

### A. UN EFFORT INSUFFISANT POUR AJUSTER LES MOYENS DE FONCTIONNEMENT DU MINISTÈRE AUX EXIGENCES DE SA POLITIQUE

#### 1° La progression des crédits de fonctionnement.

Les crédits de fonctionnement du Ministère sont les seuls qui marquent une progression réelle en valeur. Cet effort doit permettre d'étoffer les services squelettiques du Ministère.

RUBRIQUES	ENVELOPPE Recherche Prévisions 1976	POURCENTAGE 1976/1975	BUDGET de fonctionnement Prévisions 1976	POURCENTAGE 1976/1975	TOTAL Prévisions 1976	POURCENTAGE 1976/1975
Personnel .....	2.086.748	+ 20,7	20.684.517	+ 49	22.771.265	+ 45,8
Matériel .....	594.929	+ 5,1	16.042.267	+ 16,8	16.637.196	+ 16,3
Totaux .....	2.681.677	+ 16,9	36.726.784	+ 33	39.408.461	+ 31,7

## 2° Les créations d'emploi.

Le total des créations de postes budgétaires qui seront affectées au Ministère de la Qualité de la vie est de 166. Elles se répartissent de la manière suivante :

Emplois inscrits sur le budget de l'environnement . . . . .	103
(dont recherche) . . . . .	(2)
Inspection des établissements classés (emplois inscrits au budget du Ministère de l'Industrie, et rémunérés sur le budget de l'Environnement) . . . . .	50
Emplois transférés du budget de l'Agriculture (rémunérés sur fonds de concours) . . . . .	13
<b>Total</b> . . . . .	<b>166</b>

Mais, compte tenu de la suppression des emplois des treize contractuels qui composaient le cabinet du Secrétaire d'Etat à l'Environnement, et de celle de deux postes à l'administration centrale (afin de permettre la création d'un poste supplémentaire de sous-directeur), le nombre des créations nettes de postes budgétaires est de 151. La répartition des effectifs budgétaires évolue donc, en fait, comme le montre le tableau suivant :

**Moyens en personnel du Ministère de la Qualité de la vie - Environnement.**

(Effectifs budgétaires.)

	EFFECTIFS 1975 (a) 1			CREATIONS 1976 (b) 2			EFFECTIFS 1976 (b) 3 = 1 + 2		
	Titulaires	Contractuels	Totaux	Titulaires	Contractuels	Totaux	Titulaires	Contractuels	Totaux
<i>Administration centrale.</i>									
Bureau P.N.E. :									
— hors recherche .....	56	128 (a)	184	46	15	61 (b)	102	143	245
— recherche .....	»	28	28	»	2	2	»	30	30
Postes d'emplois .....	76	25	101	»	»	»	76	25	101
<b>Totaux A .....</b>	<b>132</b>	<b>181</b>	<b>313</b>	<b>»</b>	<b>17</b>	<b>63</b>	<b>178</b>	<b>198</b>	<b>376</b>
<i>Autres personnels.</i>									
Budget P.N.E. :									
— Ateliers régionaux des sites et paysages .....	10	38	48	»	25	25	10	63	73
— Délégués régionaux à l'environnement .....	10	»	10	5	8	13	15	8	23
Personnel à disposition :									
— Délégués régionaux à l'environnement .....	11	»	11	2	»	2	13	»	13
— Inspection des établissements classés .....	257	20	277	50	»	50	307	20	327
<b>Totaux B .....</b>	<b>288</b>	<b>58</b>	<b>346</b>	<b>57</b>	<b>33</b>	<b>90</b>	<b>345</b>	<b>91</b>	<b>436</b>
<b>Totaux généraux A + B .....</b>	<b>420</b>	<b>239</b>	<b>659</b>	<b>103</b>	<b>50</b>	<b>153</b>	<b>523</b>	<b>289</b>	<b>812</b>

① Compte tenu de la suppression des treize emplois de contractuels affectés au cabinet du Secrétaire d'Etat à l'environnement (mesure 01.06.01).

② Compte non tenu de la transformation d'emploi destinée à améliorer le fonctionnement des services : création d'un emploi de titulaire gagée par la suppression d'un emploi de titulaire et d'un emploi de contractuel (mesure 01.01.02).

Cependant l'augmentation réelle des moyens en personnel du Ministère de la Qualité de la Vie est inférieure au chiffre des créations de postes.

En effet, un certain nombre de ces emplois nouveaux doivent permettre de régulariser la situation d'agents qui font déjà partie de l'administration de l'environnement, mais qui étaient simplement



« mis à la disposition » du Ministère par d'autres administrations ou divers organismes.

Les créations de postes annoncées ne marquent que le début d'exécution d'un programme de recrutement qui avait été établi en 1974 et qui accuse déjà un certain retard, aucune création de poste n'ayant pu être dégagée sur le budget de 1975 — à l'exception des 13 postes affectés au cabinet du Secrétaire d'Etat à l'Environnement.

Les effectifs actuels sont en effet très inférieurs aux besoins des services, et surtout des « services extérieurs » du Ministère, c'est-à-dire l'inspection des établissements classés, les délégués régionaux et les ateliers régionaux des sites et du paysage.

#### a) *L'Inspection des établissements classés.*

L'effectif de l'inspection des établissements classés (327 personnes dont 288 ingénieurs et techniciens), reste tout à fait insuffisant.

Compte tenu de l'augmentation du nombre des établissements classés et du développement des activités du service des Mines (mesure de la pollution, contrôle des zones industrielles, élimination des déchets industriels), il est en effet apparu indispensable de pouvoir porter les effectifs à 500 ingénieurs et techniciens et 400 personnels administratifs. Encore ces estimations ne tiennent-elles pas compte de l'extension du champ d'application de la législation des établissements classés, qui augmentera de 20 % environ le nombre des établissements soumis au contrôle.

#### b) *Les délégués régionaux.*

Recrutés le plus souvent parmi les ingénieurs du Génie rural et des Eaux et Forêts, mais aussi, entre autres, parmi les ingénieurs des Ponts-et-Chaussées, les administrateurs civils ou les urbanistes de l'Etat, les « délégués régionaux à l'environnement chargés de mission d'inspection générale », doivent favoriser la prise en compte par les services locaux des impératifs de protection de la nature et sensibiliser l'ensemble des responsables et l'opinion publique aux problèmes d'environnement, mission d'autant plus délicate qu'ils n'ont aucune compétence de gestion directe.

Un délégué régional a été affecté dans chacune des régions métropolitaines, à l'exception toutefois de la Région parisienne, mais cette lacune devrait être prochainement comblée. Par contre, il n'apparaît pas possible de pourvoir les départements d'outre-mer d'un

délégué régional — pour des raisons essentiellement financières. Il serait envisagé, néanmoins, d'y envoyer un inspecteur général itinérant.

Les départements ayant manifesté un zèle mitigé à mettre en place les « bureaux de l'environnement » prévus par la circulaire interministérielle du 2 février 1972 — 27 départements seulement ont un bureau de l'environnement — les délégués régionaux sont souvent le seul organe administratif local spécialisé dans les problèmes de protection de la nature et de qualité de la vie. Ils sont, par ailleurs, fréquemment dépourvus des moyens matériels indispensables. Quelle que soit l'affectation des 15 postes créés sous la rubrique « délégués régionaux », cet appoint ne risque donc pas d'être superflu.

*c) Les ateliers régionaux des sites et des paysages.*

Les ateliers régionaux des sites et des paysages n'existent actuellement que dans 9 régions (Bretagne, Bourgogne, Champagne, Corse, Midi-Pyrénées, Picardie, Poitou-Charentes, Provence-Côte d'Azur et Rhône-Alpes). Ils sont investis d'une mission très générale d'assistance technique dans le domaine des sites et des paysages urbains et ruraux. Il peuvent notamment jouer un rôle de conseil lors de l'élaboration des documents d'aménagement et d'urbanisme, ou réaliser des études de paysage destinées à favoriser l'insertion des équipements dans les sites.

Mais leur manque de moyens est souvent un obstacle au développement de leur activité. Or, depuis deux ans, aucune création de poste n'a été effectuée au titre des ateliers régionaux, qui ne se composent chacun que de 3 à 6 personnes. Là encore, il ne semble pas que les 25 nouveaux postes créés excèdent les besoins.

**B. LA RÉDUCTION DES CRÉDITS D'ACTION AU NIVEAU  
DE LA POLITIQUE MENÉE PAR LE MINISTÈRE**

**1° L'amputation des dotations d'investissements.**

Le montant total des crédits d'actions et d'intervention du Ministère (F.I.A.N.E. compris) atteint 190,1 millions de francs si l'on adopte la présentation « dynamique » — et incontestablement flatteuse — des crédits qui consiste à additionner les dépenses ordi-

naires aux autorisations de programme. Mais ce montant tombe à 140,2 millions de francs si l'on prend en compte les seuls crédits de paiement.

La répartition des dotations évolue de la façon suivante :

**Dépenses ordinaires.**

TITRES III ET IV	1975	PREVISIONS 1976	POURCENTAGE 1976/1975
Crédits d'action .....	43,264	47,315	+ 9,4
(dont enveloppe recherche) .....	(0,847)	(0,929)	(+ 9,7)

**Dépenses en capital.**

TITRES V ET VI	1975	PREVISIONS 1976	POURCENTAGE 1976/1975
<i>Crédits d'action du ministère :</i>			
(Autorisations de programme) .....	(139,800)	(142,800)	(+ 2,1)
(dont enveloppe recherche) .....	(23,5)	(26,5)	(+ 12,8)
Crédits de paiement .....	88	81	— 7,9
(dont enveloppe recherche) .....	(22)	(28)	(+ 27,3)
<b>FIANE :</b>			
<i>Dotation budgétaire :</i>			
(Autorisations de programme) .....	(85)	(84)	(— 1,2)
Crédits de paiement .....	25	11,915	— 52,3

A l'intérieur d'une enveloppe sérieusement réduite par rapport à l'année écoulée, le « redéploiement » auquel a procédé le Ministère favorise les dépenses ordinaires — dont la progression ne suffit cependant pas à compenser l'érosion monétaire — tandis que les autorisations de programme sont réduites en valeur, à l'exception de celles affectées à l'enveloppe recherche. Mais, surtout, de véritables coupes sombres sont pratiquées dans les crédits de paiement, notamment ceux du F.I.A.N.E.

Cette évolution ne correspond pas à la structure habituelle du budget de l'environnement, caractérisé par l'importance des crédits « d'intervention » destinés à « catalyser » d'autres financements. Ce qui était la traduction, en termes budgétaires, du rôle d'impulsion et de coordination dévolu au département de l'environnement.

Mais les mécanismes d'incitation se sont assez rapidement enrayés. Le taux de consommation des crédits du F.I.A.N.E., en particulier, s'est dégradé de façon inquiétante : les documents budgétaires font apparaître qu'au 31 décembre 1974, 27 % seulement des crédits ouverts pour la réalisation des programmes en cours, qui intéressaient près de 251 millions de francs d'autorisations de programme, avaient effectivement été consommés.

Cette surprenante impuissance à dépenser des crédits pourtant bien modestes s'expliquerait par le fait que les dossiers des opérations bénéficiaires des subventions de la Qualité de la vie — qui ne représentent qu'un appoint à d'autres crédits publics ou privés — ne seraient pas établis en temps utile, et que les financements complémentaires ne seraient en définitive pas accordés.

Il a donc été décidé, afin de mettre un terme à l'accumulation des crédits de report, d'annuler, à l'avenir, toutes les autorisations de programme qui n'auront pas été affectées dans un délai d'un an après leur délégation aux préfets. Loin d'« entraîner » d'autres financements, les subventions de l'environnement se borneront donc à les compléter le cas échéant.

## 2° La répartition des dotations.

### a) *Les crédits du Ministère.*

On ne saurait dire, en fait, que le projet de budget de l'Environnement fait apparaître de véritables priorités.

Au titre des dépenses ordinaires, la subvention de fonctionnement des *parcs nationaux* (chap. 36.01) fait apparaître une augmentation de 4,918 millions de francs par rapport à 1975. Mais la dotation prévue en 1975, simple reconduction des dépenses de 1974, s'était révélée par trop insuffisante, et elle avait été abondée en cours d'année de crédits d'un montant total de 2,744 millions de francs, prélevés sur le F.I.A.N.E. et sur d'autres chapitres. L'augmentation réelle de ce poste n'est donc que de 2,174 millions de francs, gagés par des économies de 950.000 F et par le « redéploiement » de crédits d'équipement.

Le développement des crédits d'investissement consacrés à la *recherche* — seule épargnée par le laminage des crédits — est dû essentiellement à la création d'un chapitre nouveau (56-01) qui regroupera, dans le budget du Ministère de la Qualité de la Vie, la participation française à des actions de recherche scientifique poursuivies dans le cadre de la Communauté européenne, qui était, auparavant, imputée sur d'autres budgets.

Pour le chapitre 56-00, son augmentation est essentiellement imputable au lancement de deux actions nouvelles relatives aux énergies nouvelles, et à l'évaluation de l'environnement, dotées respectivement de 1,3 et de 0,8 million de francs, ainsi qu'à l'augmentation des crédits attribués à l'action « faune et flore » lancée en 1975. Ces dotations nouvelles sont d'ailleurs compensées par des réductions importantes des crédits des autres actions, ainsi que le fait apparaître l'évolution de la répartition des crédits de la recherche :

(En millions de francs.)

	1975	1976 (prévisions)	PROGRESSION 1976/1975
Recherche (autorisations de programme).			
— Eau .....	6,000	5,100	— 15 %
— Air .....	5,800	5,100	— 12 %
— Energies nouvelles .....			(nouveau)
— Déchets solides .....	2,700	2,400	— 11
— Contaminations des chaînes biologiques .....	2,500	1,900	— 24
— Faune et flore .....	0,500	1,600	+ 220
— Espace et cadre de vie .....	2		— 20
— Bruits et vibrations .....	4	3,700	(nouveau)
— Evaluation de l'environnement ..	»	0,800	(chapitre nouveau)
— Amélioration de l'environnement (Chap. 5601) .....	»	3	(nouveau)
	23,500	26,500	+ 18 %

L'évolution sectorielle des crédits d'action (dépenses ordinaires et autorisations de programme) apparaît dans le tableau ci-dessous, qui ventile les dotations du Ministère selon la structure du futur budget de programme de l'Environnement. Cette modification de présentation rend d'ailleurs malaisée l'appréciation de l'évolution des différents programmes. La fonction « traitement des agressions », c'est-à-dire la lutte contre les nuisances, progresse, en raison notamment des aides prévues par les nouveaux contrats de branche.

Répartition prévisionnelle comparée (1975 et 1976) des dotations du budget « Environnement ».

(En millions de francs.)

PROGRAMMES	TITRES III ET IV (Dépenses ordinaires)			TITRES V ET VI (Autorisations de programme)		
	1975	1976	1976/1975 %	1975	1976	1976/1975 %
Actions dans les milieux naturels :	1,840	1,950	+ 6	29,435	20,950	— 28,8
Traitement des agressions .....	5,678	6,228	+ 9,7	26,452	36,550	+ 38,2
Patrimoine écologique .....	15,250	20,207	+ 32,5	23,325	25,700	+ 10,2
Amélioration du cadre de vie .....	7,727	7,101	— 8,1	30,088	26,200	— 12,9
Information et actions de soutien ....	11,842	10,900	— 7,9	6,000	4,500	— 25
Recherche .....	0,847	0,929	+ 9,7	24,500	28,900	+ 18
<b>Totaux .....</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>

Par contre, les « actions dans les milieux naturels » traduisent la diminution de la participation aux grands barrages (chap. 67-00). Le programme « amélioration du cadre de vie » accuse aussi une baisse sensible, et difficilement justifiable.

*b) Fond d'intervention et d'action pour la protection de la nature et de l'environnement.*

Les dotations du F.I.A.N.E. (85 millions de francs, auxquels s'ajouteront 42 millions de francs provenant du prélèvement sur le P.M.U.), seront réparties en cours d'année par le C.I.A.N.E. Toutefois, il est d'ores et déjà prévu qu'une dotation de 30 millions de francs pourrait être prélevée sur le F.I.A.N.E. pour assurer le démarrage de l'Agence des déchets. Le F.I.A.N.E. devra sans doute contribuer aussi à la dotation du Conservatoire du littoral.

*c) Les dotations consacrées par les autres Ministères à la politique de l'environnement.*

Le montant des autorisations de programme affecté à l'environnement par les différents Ministères résulte de l'application d'un pourcentage déterminé d'un commun accord — et selon des critères mystérieux — par le département de l'environnement et chacun des Ministères. Le montant total de ces crédits serait en 1975 de 1.521, 21 millions de francs soit une progression de 12,2 % par rapport aux estimations de 1975.

## II. — LA POLITIQUE DE L'ENVIRONNEMENT

Conscient des lacunes des lois et règlements régissant la protection de la nature et de l'environnement, le Ministère de la Qualité de la vie avait décidé de se doter de moyens juridiques nouveaux. Un certain nombre de projets de loi — dont certains étaient le fruit d'une longue réflexion — devaient lui permettre de renforcer son intervention dans les procédures administratives, de contrôler et de sanctionner plus efficacement les atteintes à l'environnement, ou de mettre en place des structures nouvelles. Votre Commission s'en était félicitée et elle avait suggéré que l'ensemble des textes relatifs à l'environnement fasse l'objet d'une codification. Cette suggestion a d'ailleurs été retenue. Mais le « Code de l'environnement » est encore loin de voir le jour. Certains des textes qui doivent le constituer ne sont pas encore déposés sur le Bureau des Assemblées. L'examen ou l'adoption de certains autres sont sans cesse reportés. Enfin, ceux qui ont pu être votés par le Parlement souffriront sans doute de l'indigence des moyens consacrés à leur mise en œuvre, sans parler des délais nécessaires à la parution de leurs textes d'application.

Le développement des moyens juridiques de la politique de l'environnement ne pourra donc pallier le resserrement des moyens matériels. C'est d'autant plus regrettable que, dans certains secteurs traditionnellement peu préoccupés de la sauvegarde du cadre de vie, des évolutions positives commençaient de se dessiner, la pression de l'opinion publique venant opportunément relayer les efforts d'incitation déployés par le Ministère de la Qualité de la vie.

### A. — LA LUTTE CONTRE LA POLLUTION ET LES NUISANCES

Le Ministère de la Qualité de la vie dispose d'un certain nombre de compétences directes qui lui permettent, en particulier, de combattre la pollution industrielle et qui ont déjà donné certains résultats. Les incidences de la crise de l'énergie et la lenteur du processus de révision de la loi de 1917 risquent cependant de retarder le progrès de son action. La politique d'élimination des déchets et de lutte contre le gaspillage dépendra quant à elle de la mise en place du dispo-

sitif prévu par la loi du 15 juillet 1975 et, pour une bonne part, de la bonne volonté dont feront preuve les administrations dans l'application des recommandations du rapport Gruson. Enfin, la réduction des pollutions atmosphériques et des nuisances de bruit ne font encore l'objet que de mesures ponctuelles.

## 1° Les nuisances provenant de l'industrie et de la production d'énergie.

### a) *L'industrie.*

La lutte contre les pollutions industrielles reste toujours caractérisée par l'usage alterné de subventions incitatives et de contrôles répressifs.

#### — *La réforme de la loi de 1917.*

L'année 1975 devait être celle de la révision de la vieille loi de 1917 relative aux établissements dangereux incommodes et insalubres, dont on attend un renforcement appréciable du contrôle et des sanctions applicables des industries polluantes. Le Sénat a apporté sa contribution à l'entreprise : il a déjà examiné le texte en première lecture et il a tenu à y apporter les amendements qui lui paraissaient propres à en améliorer l'efficacité. Mais le Gouvernement n'a pas encore demandé l'inscription du projet de loi à l'ordre du jour de l'Assemblée Nationale, et le Ministère de la Qualité de la vie ne dispose donc pas encore de cet outil peu coûteux et efficace. Même si, on l'a vu, les moyens administratifs du contrôle des établissements classés demeurent encore très insuffisants, les dispositions du nouveau texte qui prévoient le renforcement des sanctions administratives et pénales, celles qui précisent les pouvoirs réglementaires du Ministre de la Qualité de la vie et les obligations des exploitants auraient pu avoir sans délai des résultats appréciables.

#### — *La politique contractuelle.*

La politique des contrats de branche, inaugurée par la signature, en 1972, des contrats passés avec les papeteries et les sucreries, a fait l'objet de critiques de principe. De fait, il n'est pas contestable que ces contrats, qui accordent aux industries polluantes une aide transitoire en contrepartie de la réalisation d'un programme d'équipement anti-pollution et d'obligations précises de résultats, portent atteinte au principe « pollueur-payeur ». Cependant, cette politique a donné jusqu'à présent de bons résultats. L'exécution des premiers contrats se déroule en effet de façon satisfaisante, et elle a le mérite de démontrer que la réalisation d'équipements anti-pollution ne pose pas de problèmes insurmontables, même à des établissements industriels



anciens. Du reste, l'aide de l'Etat n'est accordée qu'aux entreprises existantes, les nouvelles installations devant supporter le coût intégral des équipements nécessaires.

Trois nouveaux contrats ont été conclus en 1975 avec les distilleries, les féculeries et les lévuleries. Ils intéressent, comme les précédents, la réduction de la pollution des eaux. Les distilleries devront réduire de 70 % en trois ans la pollution induite par leur activité — qui représente 15 % de la pollution des eaux d'origine industrielle. Elles devront pour cela consentir un effort d'investissement de 113 millions de francs. Les entreprises vendant leur production sur le marché libre, qui ont une capacité financière suffisante et peuvent librement fixer leurs prix, ne recevront aucune aide. Par contre, le Ministère de la Qualité de la vie subventionnera à raison de 10 % les équipements des distilleries travaillant pour l'Etat, qui bénéficieront en outre d'avances remboursables du service des alcools.

Les féculeries et les lévuleries — une dizaine d'usines dont chacune déverse une pollution équivalente à celle d'une ville de 200.000 habitants — recevront une aide égale au dixième des investissements nécessaires à un programme de rattrapage établi sur quatre ans pour les féculeries, sur trois ans pour les lévuleries.

Il n'est pas prévu de conclure de nouveaux contrats de branche en 1976. Par contre, le Ministère de la Qualité de la vie entend poursuivre la politique des programmes industriels et des programmes d'entreprises, qui reposent sur les mêmes principes que les contrats de branche, mais n'encourent pas les mêmes critiques, puisqu'ils ne comportent l'attribution d'aucune aide financière particulière.

Un programme intéressant l'industrie des papiers et cartons est entré en application depuis le mois de juillet 1975. Il devrait permettre de réduire de 80 % en trois ans les prélèvements d'eau et la pollution imputables à cette activité. Deux autres programmes — laiterie et industrie de l'équarissage — sont à l'étude.

Variante des programmes d'industrie, les programmes d'entreprise permettent d'imposer à un groupe industriel un programme d'équipement antipollution cohérent, établi pour l'ensemble des établissements qui le compose. Un premier contrat a été signé avec la société Pechiney-Ugine-Kulmann. Les engagements pris intéressent dans un premier temps la production d'acier et d'alliages spéciaux. Des investissements d'un montant total de 200 millions de francs devront permettre de « dépolluer » d'ici 1982 l'ensemble des aciéries et des usines électro-métallurgiques du groupe. Des accords analogues pourraient être conclus avec les sociétés Pont-à-Mousson et Shell.

b) *L'énergie.*

Le débat sur les incidences écologiques du programme électro-nucléaire a profondément agité l'opinion au cours de l'année dernière. Il s'agit là, en effet, de problèmes sérieux — même si l'on fait la part de certaines exagérations — et à bien des égards mal résolus.

C'est pourquoi on peut regretter que le Ministère de la Qualité de la vie n'ait pas pris une part plus active à ce débat, et surtout, qu'il ne lui soit pas confié, dans ce domaine, de responsabilités plus étendues.

On ne peut qu'approuver, en revanche, les efforts consentis en faveur de la recherche de sources d'énergies nouvelles.

— *La position du Ministère de la Qualité de la vie vis-à-vis du programme nucléaire.*

En dépit de l'ampleur des controverses suscitées par l'énergie nucléaire, et du fait que les critiques adressées au programme gouvernemental se fondent toutes sur des motifs écologiques, le Ministère de la Qualité de la vie ne semble pas avoir l'intention de se départir de la réserve qu'il a toujours manifestée à l'égard du débat nucléaire. C'est en tout cas ce que l'on peut conclure de la réponse fort brève faite aux questions de votre rapporteur à ce sujet, réponse que nous publions en annexe au présent rapport.

Le Ministère ne revendique en effet aucune compétence relative au contrôle de la sûreté des installations, et paraît se préoccuper essentiellement des problèmes de pollution thermique et d'insertion des centrales dans les sites.

Il ne semble pas que l'application aux centrales nucléaires de la nouvelle loi sur les établissements classés, non plus que l'adoption de la loi relative à la protection de la nature, doive modifier la position du Ministère, qui apparaît somme toute peu désireux d'accroître ses prérogatives en ce domaine.

A propos de la réforme de la loi sur les établissements classés, le Ministre de la Qualité de la vie a notamment déclaré au Sénat, lors du débat sur l'énergie nucléaire, que « *Pour appliquer l'esprit de réforme qui anime ce texte, il sera nécessaire d'adapter et de renforcer la procédure qui protège l'environnement des centrales. Ces procédures existent déjà pour la plupart. Il sera utile de les réunir dans un texte s'inspirant des méthodes applicables dans le domaine de la sûreté et qui y ont fait leurs preuves* ».

De même, pour autant que l'on en puisse juger d'après la réponse précitée à votre Rapporteur, et des déclarations faites par le Ministre au Sénat, « l'étude d'impact » prévue par la loi sur la protection de la nature portera essentiellement sur l'insertion des centrales dans les sites et sur la prévention des effluents thermiques.

Pourtant, le Ministère de la Qualité de la vie n'excéderait nullement ses compétences s'il s'intéressait de plus près aux risques de pollution radioactive. Chargé de l'élaboration des « comptes écologiques de la nation », il devrait en outre pouvoir contribuer à éclairer les choix qui président à la définition de la politique énergétique et à rassembler des éléments d'information conduisant à une appréciation moins incertaine des coûts sociaux de l'entreprise, et des mesures propres à les réduire. Le G.I.E.E. (Groupement interministériel d'Évaluation de l'Environnement), qui a déjà eu l'occasion d'étudier les problèmes techniques relatifs aux déchets et aux sous-produits de l'industrie nucléaire, en liaison avec le Ministère de l'Industrie, pourrait fort bien se voir confier de telles études. La qualité des travaux du G.I.E.E. donne à penser qu'il pourrait apporter d'utiles compléments d'information ; et donner une appréciation plus juste des coûts sociaux. Il n'est d'ailleurs pas trop tard pour procéder à cette consultation, puisque le programme d'équipement nucléaire n'est arrêté que pour les deux années à venir.

— Par ailleurs, le développement du nombre et de la taille des centrales et du volume des déchets à transporter et à traiter, les contraintes de rentabilité qui pèseront sur la production d'énergie nucléaire poseront inévitablement en termes différents le problème du contrôle des risques de pollution radioactive, et celui des procédures et des moyens administratifs de ce contrôle. Quelles que soient les solutions qui seront adoptées — et même si l'on s'en tenait aux formules actuelles — il est impensable que le Ministère chargé de la Protection de l'environnement puisse rester éternellement à l'écart de cette question. Il conviendrait donc qu'on lui donne dès à présent les moyens d'en connaître.

La participation du Ministère de la Qualité de la vie au Comité interministériel de la sûreté nucléaire, qui n'est pas de nature à modifier la répartition des compétences entre les différents Ministères, ne saurait constituer qu'une première étape dans cette voie.

— Enfin, il est indispensable que le Ministère de la Qualité de la vie ait les moyens — comme le Ministère de la Santé — de s'opposer à l'installation d'une centrale. Il faudrait donc que la procédure d'autorisation des installations nucléaires de base soit modifiée en ce sens.

— *Les économies d'énergie et la recherche de sources nouvelles d'énergie* relèvent pour partie des compétences du Ministère de la Qualité de la vie.

On n'insistera pas ici sur la série des mesures tendant à favoriser les économies d'énergie et qui, bénéficiant du renfort d'un hiver clémente, ont abouti à une certaine réduction de la consommation de fuel au cours de l'année 1974. On se bornera également à rappeler que la loi sur l'élimination des déchets rend obligatoire la « récupération » ou, pour mieux dire, l'utilisation des calories rejetées dans le milieu naturel par les centrales thermiques. Il revient évidemment au Ministère de la Qualité de la vie de suivre l'application de cette disposition.

Par contre, il convient d'insister sur la recherche de sources d'énergie nouvelles, à laquelle on a accordé depuis cette année une attention accrue dont témoigne la nomination d'un délégué aux énergies nouvelles auprès du Ministre de l'Industrie.

Les directions de recherche les plus prometteuses sont celles qui intéressent la géothermie, l'énergie solaire et la pompe à chaleur. L'énergie éolienne et la fermentation méthanique ne pourront sans doute faire l'objet que d'applications plus limitées.

L'énergie géothermique a déjà été utilisée pour le chauffage de logements et de locaux professionnels. La Maison de la Radio, à Paris, est chauffée grâce à l'utilisation simultanée d'eaux géothermales et d'une pompe à chaleur. Des programmes tendant à assurer le chauffage de 10 à 15.000 logements par géothermie seront mis en œuvre dès 1976, et le Ministère de l'Industrie et de la Recherche a chargé le Bureau de Recherches géologiques et minières d'évaluer le potentiel géothermique français et de rechercher les conditions de son utilisation.

L'utilisation de l'énergie solaire pourrait connaître des développements importants à partir de 1985. Le volume des programmes de recherche publique et privée (50 millions de francs environ) atteste l'intérêt que suscite cette forme d'énergie. Le Centre national de la recherche scientifique envisage, en particulier, la construction d'une centrale hélio-électrique de 15 MW, et le F.I.A.N.E. a accordé en 1973 une subvention de 300.000 francs pour la construction de plusieurs « maisons solaires ».

La « pompe à chaleur », technique d'extraction de l'énergie thermique provenant de diverses sources de calories, permet de réduire très sensiblement la consommation d'énergie. Il serait donc souhaitable d'aboutir à la conception d'appareils commercialisés sur une grande échelle. Le C.I.A.N.E. a attribué une subvention de 50.000 francs pour favoriser des recherches en ce sens.

En dehors, le Ministère de la Qualité de la vie se préoccupe — c'est là l'emploi qui doit être fait de la nouvelle action de recherche « énergie nouvelle » — des mesures propres à prévenir les nuisances qui pourraient résulter de l'utilisation d'énergies de substitution : nuisances esthétiques (énergie éolienne), problèmes du contrôle de la qualité des eaux et des phénomènes géologiques (géothermie).

## 2° La lutte contre le gaspillage.

Favorisée par la prise de conscience des problèmes d'environnement, l'organisation de la collecte et de l'élimination des déchets a fait récemment des progrès importants. La mise en place de l'Agence des déchets et la parution des textes d'application de la loi du 15 juillet 1975 relative à l'élimination des déchets et à la récupération des matériaux devraient permettre de consolider ces actions.

### a) *La politique des déchets.*

Depuis plusieurs années, on constate une accélération importante des équipements des collectivités locales en matière de collecte et d'élimination des déchets ménagers. En 1976, les subventions de l'Etat devraient atteindre 20 millions de francs pour les communes rurales et 42 millions de francs pour les communes urbaines, ce qui correspond, compte tenu du taux de ces subventions, à des investissements globaux quatre ou cinq fois plus importants.

Cet effort porte à la fois sur le développement de la collecte et sur l'amélioration des procédés de traitement. Le Ministère de la Qualité de la vie apporte, quant à lui, une aide technique et financière à des expériences de collecte sélective, et de collecte des déchets encombrants.

La collecte et le traitement des déchets industriels font l'objet d'efforts beaucoup plus récents. Toutefois, les premiers centres collectifs de traitement, de détoxification et d'incinération des déchets ont commencé de fonctionner dans le Haut-Rhin et dans la région parisienne. Ils s'ajoutent à une dizaine d'autres centres spécialisés dans l'incinération et la détoxification. Le F.I.A.N.E. a apporté à la réalisation de ces centres une aide de 5 millions de francs.

La politique de la récupération et du recyclage bénéficie d'un contexte économique favorable, mais elle requiert également, pour certains produits, des efforts d'organisation au niveau de la profession.

Ainsi, tandis que la collecte et le traitement des ferrailles bénéficient actuellement de débouchés rentables, les activités de récupération des vieux papiers sont actuellement freinées par la baisse des cours. De même, la rentabilité de la récupération du verre est encore incertaine. Il importe donc de régulariser la demande de produits « recyclés ».

L'activité du délégué aux économies de matières premières, nommé le 23 avril 1975 et rattaché au Ministère de l'Industrie et de la Recherche, doit d'ailleurs s'orienter vers la recherche de débouchés industriels pour les matériaux de récupération.

### b) *L'application de la loi sur les déchets.*

Seule l'application de la loi sur les déchets permettra à la politique d'élimination des déchets et de recyclage des matériaux de dépasser le stade expérimental.

Or cette application nécessitera certains délais.

Les premiers décrets d'application de la loi devraient, selon les prévisions du Ministère, être élaborés avant la fin de l'année. Il s'agit tout d'abord des textes relatifs à la définition des déchets industriels dangereux dont la loi soumet la collecte et le traitement à un contrôle de l'Etat, et du décret-cadre précisant l'étendue des obligations des collectivités locales en matière de collecte des ordures ménagères. Toujours, selon le Ministère, « *des projets sont d'ores et déjà rédigés, mais ils nécessitent encore des discussions approfondies à un niveau interministériel* ». Compte tenu des délais que demandent en général de telles discussions, on risque d'attendre quelque temps encore la parution de ces textes.

Les décrets relatifs à l'Agence nationale pour la récupération et l'élimination des déchets devraient également faire partie de ce premier train de mesures. Le Ministère de la Qualité de la vie a soumis dès le mois de septembre un projet de décret aux autres départements ministériels, et il espère que l'Agence pourra effectivement être mise en place au premier trimestre 1975.

Le projet de budget ne prévoit cependant aucune affectation précise de ressources à la future agence, dont les coûts de fonctionnement seront sans doute légers — les moyens en personnels devraient atteindre à la fin de 1976 une trentaine de personnes — mais dont l'activité dépendra bien évidemment du volume de ses crédits d'intervention. Or, ces derniers seront sans doute bien modestes en 1976. Si aucune des taxes parafiscales d'élimination que l'Agence devrait gérer n'est créée en 1976, l'établissement public ne disposera que d'une dotation initiale prélevée sur le F.I.A.N.E., dont le montant pourrait être de 30 millions de francs.

Le Ministère espère pouvoir mettre rapidement en place la taxe sur les pneumatiques — de l'ordre de 2 F par unité — qui permettrait de financer des aides à l'élimination de 60 millions par an environ, et celle qui frapperait les emballages de grande diffusion, dont le produit serait très important — plusieurs centaines de millions de francs par an pour un taux de quelques centimes par unité.

Mais la création d'autres taxes, l'organisation de la récupération, la politique de contrôle de la diffusion des produits générateurs de déchets et d'emploi des matériaux récupérés dépendront de l'aboutissement des études qui doivent être entreprises sur ces vastes sujets.

### **3° La pollution atmosphérique et le bruit.**

Les problèmes de la pollution atmosphérique et de la lutte contre le bruit, que l'on retrouve à tous les niveaux de la politique de l'environnement, qu'il s'agisse des nuisances industrielles, de la politique de l'énergie ou de l'amélioration du cadre de vie, méritent d'être étudiés à part, car ils donnent le meilleur exemple des obstacles auxquels se heurte la défense de l'environnement.

Le manque de moyens financiers et administratifs, la difficulté d'établir des normes, de cerner les problèmes techniques, la dispersion des compétences, sont en effet de nature à décourager les efforts les plus méritoires, et conduisent à effectuer des choix délicats entre la poursuite de recherches complexes, qui ne pourront porter leurs fruits qu'à très long terme, et des mesures ponctuelles peu adaptées à des phénomènes diffus et mal connus.

#### *a) La pollution atmosphérique.*

Il n'a pas été possible de mettre en place, jusqu'à présent, un système de coordination de la lutte contre la pollution atmosphérique analogue à celui qui existe pour l'eau. La création d'une ou plusieurs « agences de l'air » susceptible de percevoir des redevances et de répartir une aide aux équipements, est en effet toujours à l'étude.

Aucun « contrat de branche » ne permet non plus, actuellement, d'organiser le « rattrapage » en ce domaine.

La lutte contre la pollution ne s'exerce donc qu'à travers les textes applicables aux établissements classés, ou aux véhicules, et les mesures qui visent les installations de combustion et la désulfuration des fuels. En 1975, cet appareil réglementaire s'est notamment enrichi

d'un arrêté relatif à l'équipement et à l'exploitation des installations thermiques, qui tend à favoriser les économies d'énergie autant que la réduction de la pollution.

De toute façon, l'efficacité des mesures réglementaires nécessite l'aboutissement préalable de recherches relatives à la définition des normes et à la technologie antipollution, ainsi que la mise en place de réseaux de mesures permettant de sanctionner le respect des textes. Or, la réalisation de ces investissements préalables souffre bien entendu de l'insuffisance des moyens financiers.

Quatre-vingt-quinze contrats de recherche d'un montant total de 15,5 millions de francs ont été passés entre 1972 et 1975 par le Ministère, afin d'encourager des recherches portant notamment sur la détection des substances polluantes, leurs effets, leur dispersion et leur transformation, et la mise au point de technologies d'atténuation ou de prévention.

Un programme de surveillance de la qualité de l'air a été défini par le C.I.A.N.E. en juillet 1973. 80 réseaux de mesures élémentaires — 800 appareils — existent déjà. Ils sont progressivement transformés en réseaux centralisés automatiques permettant de centraliser les données recueillies et de définir les « périodes d'alertes » pendant lesquelles doivent être mises en œuvre des mesures exceptionnelles de réduction des rejets. Un tel réseau fonctionne déjà à Rouen. 12 autres réseaux sont en cours de transformation. Or, un réseau automatique suppose un investissement important (3 à 5 millions de francs) et nécessite des frais de fonctionnement élevés.

L'extension de ce programme à toutes les villes de plus de 100.000 habitants exigera donc un effort financier considérable.

#### b) *Le bruit.*

Plus insaisissables encore que la pollution atmosphérique, les phénomènes de nuisances acoustiques ne semblent pas devoir être convenablement maîtrisés dans un avenir proche.

Des mesures réglementaires ont été prises pour limiter les bruits émis par les engins de chantiers et les véhicules, et le Ministère est intervenu pour limiter l'importation d'engins particulièrement bruyants.

Mais la poursuite de cet effort normatif suppose la mise au point des normes applicables et surtout le contrôle du respect de ces normes.



Dans l'attente de la « loi contre le bruit », la lutte contre les nuisances de bruit se résume donc essentiellement à l'aide à la recherche — mais le comité du Conseil de la recherche scientifique « bruit et vibrations » créé en 1972 ne dispose encore, selon le Ministère, d'aucun résultat exploitable — et à la mise en place d'appareils de mesures. Les « brigades antibruit », 37 brigades urbaines et 20 unités de la gendarmerie, viennent seulement d'être équipées des tachymètres et des sonomètres permettant de contrôler au point fixe le niveau sonore des véhicules, contrôle prévu par l'arrêté du 14 avril 1975. Jusqu'à présent, en effet, les contrevenants (qui encourent des amendes de 80 à 160 F et sont contraints de procéder au réglage de leur véhicule), ne pouvaient être contrôlés que dans les centres de contrôle technique des arrondissements minéralogiques, procédure trop lourde pour permettre des vérifications systématiques.

Mais les problèmes posés par les nuisances acoustiques les plus graves — celles engendrées par les autoroutes et les aéroports — n'ont toujours pas reçu de solutions satisfaisantes. En ce qui concerne les autoroutes, les quelques travaux effectués — les « murs antibruit » — sont dans l'ensemble parfaitement insuffisants, et la couverture des autoroutes passant à proximité des zones d'habitation, qui n'est pas toujours réalisable, est plus rarement encore réalisée.

Le Ministre de la Qualité de la vie a annoncé à votre Commission qu'un projet de directive interdisant la construction de logements dans les zones de bruit était à l'étude. C'est là une mesure sage, mais qui ne résout pas les problèmes posés par les constructions existantes. Il devrait au moins être possible d'attribuer des aides permettant l'insonorisation de ces logements, qui sont soumis à des nuisances de bruit excédant largement le niveau considéré comme « tolérable ».

Les seules aides actuellement accordées aux riverains des aéroports sont celles financées au moyen de la taxe destinée à atténuer les nuisances subies par les riverains des aéroports de Roissy et d'Orly. Une modification de l'assiette et du taux de cette taxe, prévue par le décret n° 73-193 du 27 mars 1973, est actuellement envisagée.

Mais son produit (22 millions de francs en 1975) reste très insuffisant, d'autant plus que le problème de sa répartition se pose désormais en termes différents, le Conseil d'Etat ayant annulé (Comité de défense des riverains de l'aéroport Paris Nord et autres — 7 mai 1975) les dispositions de l'article 1<sup>er</sup> de l'arrêté du 27 mars 1973 qui excluaient les riverains d'Orly de l'aide à l'insonorisation des logements.

## B. — LA PROTECTION DE LA NATURE ET L'AMÉNAGEMENT DU CADRE DE VIE

Il était évident, dès la création de l'administration de l'environnement, que la protection du cadre de vie naturel et urbain contre les « aménagements » intempestifs et l'anarchie des initiatives aussi bien privées que publiques, serait la tâche la plus lourde du « ministère de l'impossible », et aussi celle pour laquelle il serait le moins armé. En effet, le département n'a reçu de compétences administratives directes que pour les portions du territoire déjà protégées — parcs nationaux et réserves — à charge pour lui d'employer ses maigres moyens à étendre ces zones privilégiées. Pour le reste, il ne dispose que du maniement parfois délicat de l'arsenal des mesures classiques de protection, et de l'espoir de parvenir à convaincre l'ensemble des administrations techniques et des agents économiques de la nécessité de ne pas faire n'importe quoi n'importe où et n'importe comment.

Le Ministère de la Qualité de la vie devrait disposer depuis cette année de moyens juridiques destinés à étayer, en ce domaine, sa force de conviction. La loi sur la protection de la nature, au terme de quatre années « d'élaboration », aurait dû, en effet, être adoptée au cours de la dernière session. Ce texte, qui doit améliorer et compléter les dispositions applicables à la protection de la faune et de la flore et aux réserves naturelles, pose le principe selon lequel la protection de l'environnement est d'intérêt public, et représente la première tentative pour rendre obligatoire la prise en compte de la protection de la nature et des sites, dès la conception de tous les projets de travaux de constructions ou d'équipement de quelque importance.

Ce texte fondamental a été déposé sur le bureau de l'Assemblée Nationale en décembre 1974 et il a été examiné en Commission.

L'Assemblée Nationale — et le Sénat — attendent depuis lors que le Gouvernement sollicite son inscription à l'ordre du jour.

Le projet de loi réformant le Code de l'urbanisme, disjoint du projet de réforme de la politique foncière que le Sénat vient d'adopter, contient également des dispositions intéressant la protection de la nature, et dont l'entrée en vigueur risque également d'être retardée.

L'an prochain, le Ministre de la Qualité de la vie risque donc d'être privé de ces moyens d'actions juridiques et devra de surcroît se contenter de moyens financiers dont nous venons d'analyser la remarquable faiblesse.

Même si l'on tient compte du fait que le souci de la protection de la nature est déjà moins ignoré que naguère et, en tout cas, vivement soutenu par l'opinion publique, la situation est donc très inquiétante. Le Ministère de la Qualité de la vie aura sans doute les plus grandes difficultés à utiliser ses compétences propres en matière de protection des milieux naturels, comme à exercer une influence réelle sur l'amélioration du cadre de vie.

## 1° Protection des milieux naturels.

### a) *Les parcs et les réserves*

#### — *Les parcs nationaux.*

Quoique l'ajustement aux besoins de la dotation de fonctionnement des parcs nationaux fasse figure de prouesse financière, compte tenu de la misère du budget, le montant de la subvention permettra tout juste de maintenir en valeur l'effort consenti dans les parcs existants et de financer les études relatives aux parcs en projet. Il ne sera donc pas possible de recruter du personnel nouveau, en dépit des besoins : le parc des Cévennes et celui des Ecrins ne disposent pas encore du personnel prévu. De même, la médiocrité des ressources ne permettra pas de développer les actions d'animation et d'information du public, prestations culturelles dont la fourniture aux visiteurs est un élément fondamental du service public que représentent les parcs nationaux.

Les crédits d'équipement seront maintenus au même niveau qu'en 1975.

La création des deux parcs prévus par le VI<sup>e</sup> Plan (Haute Ariège et Mercantour) n'est pas encore intervenue. Toutefois, la création du parc de Mercantour, à l'étude depuis plus de 5 ans, devrait intervenir prochainement. Enfin, les études préalables à la création d'un parc de la Guadeloupe ont été engagées et la procédure officielle de création du parc des îles d'Hyères, réunissant l'île de Porquerolles à celle de Port-Cros, est en cours.

La politique des parcs nationaux peut être considérée dans l'ensemble comme une réussite, hormis les quelques ombres que constituent le problème de la conciliation de la sauvegarde d'une nature privilégiée et de l'ouverture des parcs à un flot de visiteurs toujours croissant, et les difficultés qui peuvent naître de l'aménagement des zones périphériques dont le développement est souvent considéré comme une « compensation » aux servitudes qui pèsent sur les parcs proprement dits, alors que le « pré-parc » devrait constituer une zone de transition et de protection du parc.

— *Les parcs régionaux.*

Plus ambigu dans leur principe que les parcs nationaux, les parcs régionaux doivent permettre la sauvegarde d'un paysage — assurée selon les règles du droit commun de la protection des sites et de l'urbanisme — et, en même temps, l'essor de la vie rurale, l'existence et la sauvegarde d'un cadre de détente, le développement d'activités culturelles. L'interdiction des loisirs commerciaux, la « légèreté » des équipements doivent empêcher que le parc ne dégénère en entreprise commerciale.

Treize parcs naturels régionaux ont été créés jusqu'en 1974. Leur liste s'est complétée tout récemment par la création du parc naturel régional Normandie-Maine, dont le décret constitutif est paru le 26 octobre 1975.

Six autres projets pris en considération sont encore en cours d'élaboration (volcans d'Auvergne, Vosges du Nord, Lubéron, Queyras, Martinique et montagne de Reims). Enfin, le parc du Marais poitevin en est encore au stade de l'avant-projet.

Le problème principal des parcs naturels régionaux — la relève des subventions de fonctionnement que l'Etat ne leur accorde que pendant les trois premières années de leur fonctionnement — vient d'être réglé par le décret n° 75-983 du 24 octobre 1975 relatif aux parcs régionaux. En effet, les collectivités sur le territoire desquelles s'étaient créés les parcs ne pouvaient pas toujours assurer le relais des subventions étatiques. Et la loi de 1972 interdisait aux régions d'accorder des subventions de fonctionnement. C'est pourquoi l'article 8 du décret prévoit que « la région peut participer au financement des dépenses d'études, d'aménagement et de fonctionnement des parcs naturels régionaux ». Sous réserve de l'acceptation des établissements publics régionaux intéressés qui, aux termes de l'article 10 du décret, disposent d'un délai de six mois pour demander le déclassement des parcs existants, et des difficultés qui pourraient survenir dans le cas de parcs relevant de plusieurs régions, la survie des parcs naturels régionaux semble donc assurée.

— *Les réserves.*

Il existait, au 30 juin 1975, 23 réserves naturelles couvrant 26.100 hectares. Dix d'entre elles avaient été créées depuis 1974 en application du programme de création de 100 réserves en sept ans décidé par le C.I.A.N.E. à la fin de 1973 ; sept autres devant l'être avant la fin de l'année. Le programme des 100 réserves a donc déjà pris un certain retard, que la modicité des crédits prévus pour 1976 au titre des frais d'étude, d'acquisition et d'équipement des réserves ne permettra sans doute pas de combler. La création de 13 nouvelles réserves est cependant envisagée. Mais les problèmes finan-

ciers ne sont pas les seuls susceptibles de freiner la création des réserves, dont la lenteur tient aussi à la lourdeur des procédures et à l'insuffisance des moyens de gestion.

b) *La mer.*

La maîtrise de la pollution de la mer suppose d'abord que cette pollution puisse être convenablement mesurée, ensuite que soient mis en place des moyens nécessaires à la fois au niveau national — épuration du littoral, moyen de surveillance et de répression des infractions — et au niveau international : élaboration de normes et coordination des efforts.

Il faut signaler tout d'abord le progrès de la mise en place du réseau national d'observation de la qualité du milieu marin, créé en 1974 par le Ministère de la Qualité de la vie avec l'appui du C.N.E.X.O. Le F.I.A.N.E. contribue pour 4,5 millions de francs à la mise en place de stations d'observation permanente de la pollution maritime : 13 de ces stations fonctionneront l'année prochaine, dont 5 sur les rivages méditerranéens.

L'épuration du littoral progresse, mais lentement. L'importance des investissements nécessaires est d'autant plus grande que la capacité des installations d'épuration doit tenir compte des afflux saisonniers de population. Le Ministère de la Qualité de la vie estime que les efforts consentis jusqu'à présent ont permis de réduire de 30% environ la pollution maritime d'origine tellurique. La mise en œuvre d'un programme prioritaire devrait permettre d'épurer à 75 % les eaux littorales. Le F.I.A.N.E. a contribué à l'effort des collectivités locales pour plus de 26 millions en trois ans. Des textes réglementaires visant l'entretien des plages et la protection des zones de baignades ont par ailleurs été mis au point.

La réduction de la pollution induite par les navires pose bien d'autres problèmes, et d'abord celui de la surveillance. Les expériences de surveillance aérienne menées l'année dernière ont permis de définir les conditions d'un contrôle efficace, qui exige notamment une célérité accrue des procédures de constatation et de poursuite des infractions. Mais, de toute façon, il semble exclu de pouvoir organiser une surveillance aérienne et navale permanente ; il faudra donc se contenter de l'effet préventif de la menace « d'opérations surprise ». Les moyens juridiques du contrôle doivent également être renforcés : deux projets de loi relatifs aux incinérations en mer et à la prévention de la pollution par les immersions à partir de navires et aéronefs, devraient être prochainement soumis au Parlement.

En dépit des efforts consentis à la suite d'accidents spectaculaires, les moyens de lutte contre les pollutions accidentelles par les hydrocarbures demeurent insuffisants. Le problème des « marées noires » n'est pas résolu. Il serait souhaitable que le Ministère de la Qualité de la vie dispose en ce domaine de responsabilités accrues afin de mieux assurer la coordination de la recherche et de la mise en place de moyens de dépollution adéquats.

L'élaboration des normes internationales se poursuit avec une certaine lenteur. La Convention de Londres sur la pollution par les navires n'a pas encore été ratifiée par un nombre d'Etats suffisant pour permettre son entrée en vigueur. En ce qui concerne la France, le projet de loi autorisant cette ratification n'a pas encore été soumis au Parlement. La Convention de Paris relative aux pollutions telluriques n'est pas non plus entrée en vigueur. Cependant, les pays signataires ont déjà commencé de procéder aux travaux préparatoires destinés à rendre possible dans les meilleurs délais l'application effective de la Convention.

Enfin, les négociations relatives à la protection de la Méditerranée se poursuivent. Les Etats riverains devraient examiner en février prochain un projet de convention-cadre et deux projets de protocoles relatifs aux pollutions accidentelles et aux immersions.

## **2° L'amélioration du cadre de vie.**

Le domaine qui justifierait les interventions les plus fréquentes du Ministère de la Qualité de la vie est aussi celui où il est le plus dépourvu de possibilités d'actions directes, à l'exception — fort importante il est vrai — des compétences en matière de protection des sites qu'il partage avec le Secrétaire d'Etat à la Culture, et dont il fait un usage intensif et judicieux.

Mais toutes les décisions « positives » d'aménagement urbain et rural, d'implantation des équipements se prennent en dehors du Ministère de la Qualité de la vie dont l'action « d'incitation » est, en ces matières, particulièrement délicate. Il est juste de reconnaître que des évolutions positives se dessinent et que les aménageurs apparaissent aujourd'hui plus conscients des nécessités de la protection des paysages et du cadre de vie. Cependant, il serait nécessaire de renforcer considérablement les pouvoirs d'intervention du Ministère de la Qualité de la vie dans les procédures de décision ainsi que ses moyens d'action matériels. Sur ce dernier point, il est inquiétant de constater que cette année les crédits du Ministère de la Qualité de la vie consacrés à la fonction « amélioration du cadre de vie » accusent une sensible diminution.

a) *La protection des paysages.*

Dans un pays comme le nôtre, le paysage « naturel » est dans une large mesure le résultat d'activités humaines. Mais le changement d'échelle de ces activités — construction, défrichage, « remembrement », équipement — aboutit à bouleverser les équilibres préservés ou créés par les modes d'exploitation traditionnels, moins ambitieux et qui ne disposaient pas des mêmes moyens d'intervention.

En janvier 1974, a été créée, à l'initiative du Ministre de la Qualité de la vie, une commission interministérielle de coordination dans le domaine du paysage et des sites naturels. Cette commission — dont la compétence s'étend aux paysages urbains — doit permettre aux ministres chargés de l'Équipement, de l'Agriculture, de l'Éducation et de la Culture, de contribuer ensemble à assurer la qualité des sites et des paysages. En 1975, la commission, afin de préparer les développements futurs de son activité, a entrepris un recensement des besoins en spécialistes du paysage, et des études de paysages réalisées en France. Cette initiative apparaît comme une suite logique à la création, en décembre 1974, du Centre national d'Études et de Recherche du paysage.

— *L'aménagement rural.*

Votre Commission a déjà salué, l'an dernier, les premiers indices d'une révision de la politique de remembrement rural — jusqu'alors orientée exclusivement vers la restructuration foncière et la « rationalité » de l'exploitation agricole. Elle s'est également félicitée des progrès de la concertation entre le Ministère de l'Agriculture et celui de la Qualité de la vie. Cette année, les deux départements ont procédé à des études écologiques relatives aux problèmes de remembrement, et ont participé ensemble à des opérations de remembrement paysager. De son côté, le Ministère de l'Agriculture a organisé des « sessions de perfectionnement » destinées à familiariser les agents du remembrement avec les exigences de la protection des équilibres naturels.

La réaction devant les excès du remembrement, devenus particulièrement sensibles lorsque sont apparues les conséquences désastreuses — aussi bien esthétiques qu'écologiques — de la destruction des paysages bocagers, s'est traduite, dans la loi du 11 juillet 1975 modifiant le Livre I du Code rural, par des dispositions prévoyant notamment la participation aux travaux des commissions communales de remembrement de personnes compétentes en matière de protection de la nature.

Votre Commission souhaite que la concertation entre le Ministère de l'Agriculture et celui de la Qualité de la vie permette de régler le problème de la protection des chemins ruraux qui sont fréquemment victimes du remembrement, mais aussi, il est vrai, de la négligence des municipalités, qui ne s'opposent pas à l'appropriation et à l'aliénation de ces chemins — qu'elles vendent d'ailleurs parfois elles-mêmes. Le Ministère de la Qualité de la vie s'est ému de ce problème, au double titre de la protection du paysage et du développement des possibilités de loisir en milieu rural. Des aides à l'entretien des chemins ruraux ont déjà été accordées et il a été demandé aux préfets d'établir des plans départementaux des chemins à préserver. Par ailleurs, le Ministère entend proposer que le maintien du service public que constitue le réseau des chemins communaux et ruraux soit retenu comme une priorité du VII<sup>e</sup> Plan.

L'urbanisation désordonnée et sporadique est aussi responsable de la destruction des paysages. A cet égard, il faut noter que le projet de loi portant réforme du Code de l'urbanisme pourrait permettre de remédier à certains excès, en revenant sur le régime dit de la « banalisation des sols » institué par la loi du 16 juillet 1971 (qui interdit d'empêcher de construire sur un terrain de 4.000 mètres carrés, s'il est desservi par une voirie, et de 1.000 mètres carrés, s'il est, en outre, desservi par une adduction d'eau), en organisant le système du transfert de C.O.S. et en remaniant les règles relatives à la conservation des paysages. Sans doute l'existence d'un texte — *a fortiori* d'un projet de texte — ne suffit-elle pas à dissiper toutes les inquiétudes que l'on peut avoir quant à l'avenir des paysages : du moins ces dispositions marquent-elles un souci plus affirmé de protection.

Afin de préserver les espaces naturels et les massifs forestiers menacés par l'extension des villes, le Ministère de la Qualité de la vie a contribué à la définition de la politique des « zones naturelles d'équilibre », qui devront être préservées de l'urbanisation par une politique foncière et des mesures de protection appropriées. Six « zones naturelles d'équilibre » ont déjà été définies dans la région parisienne : la plaine de Versailles, le Hurepoix, le plateau de Brie, la plaine de France et le Vexin.

La politique forestière est aussi un élément essentiel de la politique d'aménagement du paysage. Malheureusement, la forêt est encore considérée davantage comme une ressource économique — quand ce n'est pas comme un obstacle au passage des autoroutes — que comme un élément indispensable à la préservation des équilibres naturels.

Il importerait donc de développer le domaine forestier des collectivités publiques, de favoriser le reboisement et surtout de définir une gestion de la forêt moins soucieuse de rentabilité économique — ce qui conduit, entre autres, à développer systématiquement la « culture » des résineux au détriment des autres espèces moins productives.



Pour ce qui est des forêts privées, mieux protégées depuis l'intervention de la loi du 10 juillet 1973, le Ministre de la Qualité de la vie tente de promouvoir leur ouverture au public, en application de l'article L. 130-5 du Code de l'urbanisme. Trois « opérations exemplaires d'ouverture d'espaces verts au public » devraient être lancées en 1976.

Enfin, le Ministère de la Qualité de la vie a annoncé son intention de « *dénoncer les fausses nécessités économiques (tracés d'autoroutes qui défigurent le paysage, anéantissement de forêts pour créer des zones industrielles...)* ». L'adoption et l'application de la loi sur la protection de la nature serait sans doute le moyen le plus sûr d'y parvenir.

#### b) *L'aménagement urbain.*

Dépourvu de toute compétence directe en matière d'urbanisme, le Ministère de l'Environnement s'est attaché tout d'abord à tenter d'intervenir au niveau de l'élaboration des documents d'urbanisme, par l'intermédiaire des ateliers des sites, ensuite à favoriser le développement des espaces verts urbains.

Comme on a déjà eu l'occasion de le souligner, les ateliers régionaux des sites et des paysages sont trop peu nombreux et trop peu étoffés pour pouvoir « suivre » l'ensemble des décisions en matière d'urbanisme. De toute façon, ils ne peuvent avoir, dans le meilleur des cas, qu'un rôle purement consultatif. Certes — en raison de l'existence du Ministère de la Qualité de la vie ou de la pression grandissante de l'opinion publique — la politique de l'urbanisme semble faire une place plus grande que par le passé aux préoccupations d'environnement. La désaffectation officielle à l'égard des grands ensembles, des tours, des barres et des voies expressives, l'intention affirmée de favoriser la création de zones piétonnières, les projets d'institution d'un permis de démolir en sont autant d'indices.

Cependant, l'expérience montre que, sur le terrain, les décisions prises ne font parfois qu'une place restreinte au souci de la qualité de la vie et il apparaît indispensable que le Ministère chargé de l'Environnement puisse intervenir plus directement dans la définition de la politique urbaine.

La constitution des espaces verts urbains est encouragée par l'attribution de subventions du F.I.A.N.E. destinées à l'acquisition d'espaces verts ou boisés. Compte tenu de la modicité des ressources du Fonds, ces subventions viennent en complément de celles attribuées par le Ministère de l'Équipement (40 millions en 1975) ou par le Ministère de l'Agriculture.

En 1974 et au cours du premier semestre 1975, 110 opérations ont bénéficié d'aides du Ministère de la Qualité de la vie pour un montant total de 30.523.000 francs.

Mais surtout, le département de l'Environnement s'est attaché — depuis la parution de la circulaire du 8 février 1973 — à promouvoir une politique de développement des espaces verts au niveau de chaque région.

En application des décisions du C.I.A.N.E. chaque préfet de région a été chargé d'élaborer des directives particulières d'aménagement du territoire en matière d'espaces verts. A cet effet un inventaire cartographique a été établi au niveau de chaque région.

A ce titre, le Ministère devrait en 1976 participer à deux « programmes verts » régionaux, et lancer une politique de « contrats verts » passés avec des agglomérations urbaines.

Enfin, le Ministère de la Qualité de la vie a été associé à la politique des « villes moyennes » menée par le Ministère de l'Équipement, et il doit également participer aux efforts consentis en faveur des petites villes (« contrats de pays »).

Le F.I.A.N.E. continuera d'apporter à ce titre une assistance technique et financière à la réalisation des contrats d'aménagement passés par ces villes.

### c) *La protection du littoral.*

Les régions littorales offrent un exemple parfait des limites que connaît la politique de protection des paysages et du cadre de vie, lorsqu'elle se trouve en concurrence avec les intérêts directs des collectivités et des particuliers.

Les règles d'urbanisme, en particulier, se sont montrées jusqu'à présent singulièrement impuissantes à endiguer l'urbanisation littorale. De l'aveu même du Ministre de la Qualité de la vie : « *des difficultés apparaissent pour la prise en compte des données générales d'aménagement par les collectivités locales lors de l'établissement des P.O.S. En effet, celles-ci ne se sentent pas toujours concernées par des règles d'aménagement d'intérêt national, d'autant que les élus locaux ont souvent, de par leur activité professionnelle, un intérêt immédiat à voir se développer les agglomérations sans restriction* ».

L'année prochaine devrait voir la mise en place du Conservatoire de l'espace littoral : le décret d'application de la loi du 10 juillet 1975 doit en effet paraître prochainement.

Le Ministre de la Qualité de la vie aura deux représentants au sein du conseil d'administration de l'établissement public. Il nommera

conjointement avec le Ministre chargé de l'Aménagement du territoire et le Ministre de l'Équipement trois personnalités qualifiées choisies notamment parmi les responsables des associations de protection de la nature.

Il n'aura pas de représentant au sein des Conseils de rivages, puisque ces conseils seront uniquement composés d'élus. Cependant, les Délégués régionaux à l'Environnement et les Conservateurs régionaux des Bâtiments de France, en raison de la connaissance qu'ils ont d'un certain nombre d'opérations qui pourraient être prises en compte par le Conservatoire, devraient être amenés à participer à leur instruction.

Le budget prévisionnel pour 1976 du Conservatoire du littoral est d'environ 30 millions de francs dont 12 millions de francs sur le budget de l'Équipement, le reste provenant essentiellement du F.I.A.T. Des crédits F.I.A.N.E. pourraient également être utilisés.

Cependant, aucun programme d'acquisition n'a été établi pour le moment : il faut attendre les premières propositions des Conseils de rivage.

Par ailleurs, les « missions d'aménagement » devraient participer de manière plus active à la protection des zones littorales qui sont de leur ressort :

— Une circulaire du Premier Ministre en date du 12 août 1975, accroît les compétences de la Mission interministérielle pour la protection et l'aménagement de l'espace naturel méditerranéen. La commission devra être obligatoirement consultée, « *en temps utile* », sur tous les projets de P.O.S., de Z.A.C., de lotissements, sur tous les projets de travaux nécessitant une emprise sur la forêt ou l'espace naturel, et sur tout projet de vente, de location ou de déboisement des forêts publiques.

— En ce qui concerne la Côte aquitaine, le C.I.A.T. avait décidé de charger, en 1974, un groupe de travail interministériel (Intérieur, Équipement, Agriculture, Qualité de la vie, Affaires culturelles, D.A.T.A.R.) de rechercher les moyens susceptibles de permettre à la Mission d'aménagement « *une action efficace en ce qui concerne la politique de protection de la nature et de l'environnement* ».

Le rapport du groupe de travail a été présenté au C.I.A.T. du 11 juillet 1975. Il définit les grandes lignes de la politique générale à suivre et examine les moyens à mettre en œuvre en matière de politique foncière, et de protection des sites, des espaces boisés et des espaces naturels.

Il précise notamment la liste des 11 réserves naturelles qui seront créées par le Ministre de la Qualité de la vie, et les sites qui devront faire l'objet de mesures de protection.

## CONCLUSIONS

---

Lors de l'examen du projet de budget de la Qualité de la vie (environnement) par votre Commission des Affaires culturelles, de nombreux commissaires se sont vivement émus de l'insuffisance des crédits et des moyens consacrés à l'environnement, insuffisance dont ils ont souligné les conséquences dans différents domaines.

M. **Ruet** a estimé que le bruit constituait une véritable agression et il a regretté que de puissants intérêts commerciaux s'opposent à la définition d'une politique énergique de lutte contre le bruit. M. **Delorme** a noté qu'il n'était pas besoin de coûteux appareils de mesure pour réprimer les abus que commettent certains propriétaires d'engins motocyclistes : il suffit en effet de constater et de sanctionner systématiquement les modifications techniques qu'ils apportent eux-mêmes à leurs véhicules. Mme **Edeline**, Mme **Lagatu** et M. **Carat** ont évoqué les nuisances de bruit supportées par les riverains des autoroutes : aucune mesure n'est encore venue interdire la construction de logements et d'équipements sociaux à proximité des grands axes de circulation, et il semble que ni le Ministère de la Qualité de la vie, ni le Ministère de l'Équipement ne s'estiment compétents pour aider à l'insonorisation de locaux soumis à des bruits intolérables. Il y aurait pourtant là matière à utiliser les crédits qui restent sans emploi.

A propos de la pollution des eaux, M. **Carat** a jugé que les agences de bassin devraient pouvoir obliger les industriels à réaliser des installations d'épuration, et Mme **Lagatu** a estimé absurde que certaines municipalités riveraines de cours d'eau où il est devenu impossible de se baigner soient contraintes de construire des piscines.

Au sujet de l'amélioration du cadre de vie, M. **Hubert Durand** a signalé les conséquences désastreuses de la destruction des bocages par un remembrement rural inconsidéré. M. **Carat** a estimé indispensable que l'affichage et les panneaux publicitaires qui défigurent les sites soient soumis à une autorisation du Ministre de la Qualité de la vie. Mme **Lagatu** s'est demandé si le Ministère disposait des moyens de rendre les villes plus accueillantes aux enfants qui n'y disposent d'aucun espace de jeu et de détente.

Ces réflexions ont conduit la Commission à s'interroger sur les moyens dont devrait disposer le Ministère de la Qualité de la vie pour remplir effectivement sa mission.

Le Ministère chargé de l'environnement, puis celui de la Qualité de la vie, ont incontestablement réussi dans leur mission d'information et de « sensibilisation », ce dont on ne peut d'ailleurs que se féliciter. L'opinion publique est devenue beaucoup plus attentive aux exigences de la protection des équilibres naturels, et de l'amélioration du cadre de vie. Il faut donc pouvoir répondre à son attente.

Or, si l'Etat se révèle incapable de définir et de mener une politique de l'environnement — et de conformer ses propres décisions aux exigences de cette politique — la protection de l'environnement incombera aux seules collectivités locales qui ne pourront de toute évidence faire face à cette charge.

La structure et les compétences actuelles du Ministère de la Qualité de la vie ne lui permettent pas d'assumer les responsabilités qui lui sont confiées.

Votre Commission estime que l'existence de ce département présente assez d'intérêt pour que l'on se préoccupe de trouver à cette situation d'autres remèdes que celui qui consiste à rogner un peu plus chaque année — peut-être jusqu'à la disparition définitive du Ministère ? — des dotations dérisoires.

Certes, il n'est pas aisé de définir les compétences de ce ministère pluridisciplinaire ; à la limite, en effet, le Ministère chargé de promouvoir la qualité de la vie doit être tout ou rien. Ou bien il ne peut rien faire et il est alors inutile, ou bien il faudrait supprimer la plupart des autres Ministères pour lui transférer leurs attributions.

On a choisi de se doter d'un Ministère de la Qualité de la vie, mais de n'en faire qu'une petite cellule de coordination et d'incitation. Peut-être est-il prématuré de désespérer de cette formule. Mais il faudra sans doute repenser la hiérarchie des Ministères afin de donner un poids suffisant à celui de la Qualité de la vie. Il est également indispensable d'étendre les compétences directes du Ministère et de développer ses moyens juridiques et administratifs. On constate en effet que ce n'est que dans les secteurs où il dispose de compétences propres — même si elles sont restreintes — que le département de l'environnement parvient à mettre en place de véritables mécanismes d'incitation. Ainsi, bien que les moyens dont dispose le Ministère de la Qualité de la vie pour combattre les nuisances industrielles soient encore insuffisants, sa politique en ce domaine est infiniment plus cohérente et plus « convaincante » que celle qu'il peut mener lorsqu'il n'a aucun moyen juridique d'imposer ses décisions, par exemple en matière d'aménagement des villes.

Il apparaît donc indispensable de donner au Ministère de la Qualité de la vie des pouvoirs — et des moyens — de contrôle plus étendus, en lui octroyant même le droit de s'opposer aux décisions susceptibles de nuire à l'environnement.

Sous réserve de ces observations, votre Commission des Affaires culturelles a donné un **avis favorable** à l'adoption des crédits du Ministère de la Qualité de la vie (environnement).

---

## ANNEXE

### Réponse apportée par le Ministère de la Qualité de la vie à la question n° 12 du questionnaire de votre Commission des Affaires culturelles.

#### Question :

1° Pouvez-vous expliciter le façon complète et précise la position du Ministère de la Qualité de la vie vis-à-vis du programme d'équipement nucléaire? Quels sont ses moyens d'intervention aux différents stades d'élaboration et de réalisation de ce programme ?

A-t-il été amené à donner un avis sur l'ensemble des problèmes posés par l'énergie nucléaire du point de vue de la protection de la nature et de l'environnement (avantages et inconvénients des différentes filières, problèmes de choix des sites, pollution thermique, transport et stockage des déchets, problèmes posés par le démantèlement des centrales hors d'usage)? Quels ont été ceux de ces problèmes qui ont été ou sont étudiés à son initiative et sous son contrôle? Dans quelle mesure a-t-il été tenu compte des avis ou des suggestions du Ministère de la Qualité de la vie ?

2° Comment s'effectue la répartition des compétences et la coordination entre le Ministère de la Qualité de la vie, le Ministère de l'Industrie et de la Recherche (Service central de sûreté des installations nucléaires), le Ministère de la Santé (Service central de protection contre les radiations ionisantes), en matière de sûreté nucléaire ?

3° Quel devra être, selon vous, le rôle du Ministère de la Qualité de la vie au sein du Comité interministériel de la sécurité nucléaire créé par le décret n° 75-713 du 9 août 1975 ?

#### Réponse :

Le Ministère de la Qualité de la vie est concerné par plusieurs aspects du programme d'équipement nucléaire.

Sur le plan des ressources en eau et de la qualité du milieu aquatique (eaux douces et mer) l'implantation de centrales nucléaires représente un usage du milieu qui doit être compatible avec les autres usages souhaités.

Les diverses nuisances occasionnées par le fonctionnement normal des installations (bruits, transports de matières dangereuses, modifications éventuelles du micro-climat) concernent également la Direction de la prévention des pollutions et nuisances.

Les atteintes aux sites et paysages et les problèmes liés aux installations de transport d'énergie sont de la compétence de la mission pour l'Environnement rural et urbain. La Direction de la protection de la nature est chargée de la protection du patrimoine naturel en général, notamment de la faune et de la flore.

L'avis du Ministère chargé de l'environnement est communiqué au Ministère de l'Industrie dans le cadre de la procédure de déclaration d'utilité publique au plan local (consultation du Délégué régional à l'environnement et de l'Agence de Bassin) et au plan national (conférences interministérielles réunies à l'initiative de la Direction du Gaz, de l'Electricité et du Charbon).

Dans le cadre de la procédure d'autorisation de création, le Directeur de la prévention des pollutions et nuisances, membre de la Commission interministérielle des installations nucléaires de base, émet un avis sur le projet de décret d'autorisation, avis qui fait la synthèse de la position du Ministère de la Qualité de la vie.

Les problèmes de sûreté nucléaire ne sont pas de la compétence directe du Ministère de la Qualité de la vie, non plus que ceux relatifs à la radio-protection.

L'ensemble des problèmes posés par l'énergie nucléaire du point de vue de la protection de la nature et de l'environnement a fait l'objet de la part du Ministère de la Qualité de la vie, d'une étude interdisciplinaire destinée à préciser les multiples modifications que pourrait subir un milieu évolutif soumis à l'implantation et la mise en service d'une centrale électro-nucléaire.

Cette étude qui comporte, d'une part, un inventaire des phénomènes naturels existants (physiques, chimiques, biologiques, etc.) concernés par l'implantation et la mise en service des unités électro-nucléaires et, d'autre part, un exposé des nuisances qui peuvent être apportées, de ce fait, au milieu naturel, a servi de base à l'élaboration d'un « dossier d'impact des centrales électro-nucléaires sur l'environnement ».

Ce document, après avoir reçu l'aval de la Mission interministérielle déléguée de l'eau en sa séance du 7 mai 1975, a été largement diffusé auprès des services techniques d'E.D.F. et des différentes administrations amenées, au plan national ou régional, à présenter un avis sur les propositions de sites formulées par E.D.F.

Ce document a été, dans son essence même, retenu par E.D.F. pour fixer les études devant être entreprises.

Il constitue, par ailleurs complémentaiement, l'élément essentiel de réflexions auquel se réfèrent les « Groupes de travail centrales » constitués sous la double initiative du Ministre de l'Industrie et du Ministre de la Qualité de la vie et présidés par les Préfets de région. Ces groupes ont en effet pour double tâche de suivre avec précision le lancement des études et leur déroulement et d'examiner les informations et résultats qui en découlent.

D'une façon générale on peut estimer qu'au plan technique tous les problèmes majeurs posés par l'énergie nucléaire du point de vue protection de la nature et de l'environnement ont été à ce jour pris en considération et recevront, dans les années à venir, une réponse satisfaisante devant aboutir au rejet ou à l'acceptation des propositions de site formulées par E.D.F.

Le Comité interministériel de la sécurité nucléaire créé par le décret n° 75-713 du 9 août 1975 n'est pas destiné à modifier la répartition des attributions entre les départements ministériels mais à établir une coordination entre leurs actions. Dans cette instance le Ministère de la Qualité de la vie devrait trouver l'opportunité de faire prendre en compte de manière accrue les impératifs de l'environnement.