

N° 85

SÉNAT

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1990 - 1991

Annexe au procès-verbal de la séance du 21 novembre 1990.

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 1991 **CONSIDÉRÉ COMME ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE AUX TERMES DE L'ARTICLE 49, ALINÉA 3, DE LA CONSTITUTION,**

Par M. Roger CHINAUD,

Sénateur,

Rapporteur général.

TOME III

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

ANNEXE N° 36

SERVICES DU PREMIER MINISTRE
V.- ENVIRONNEMENT

Rapporteur spécial : M. Robert VIZET

(1) Cette commission est composée de : MM. Christian Poncelet, *président* ; Geoffroy de Montalembert, *vice-président d'honneur* ; Tony Larue, Jean Cluzel, Paul Girod, Jean Clouet *vice-présidents* ; Maurice Blin, Emmanuel Hamel, Louis Perrein, Robert Vizet, *secrétaires* ; Roger Chinaud, *rapporteur général* ; Philippe Adnot, Jean Arthuis, René Ballayer, Bernard Barbier, Claude Belot, Mme Maryse Bergé-Lavigne, MM. Raymond Bourguine, Paul Caron, Ernest Cartigny, Auguste Cazalet, Jacques Chaumont, Henri Collard, Maurice Couve de Murville, Pierre Croze, Jacques Delong, Marcel Fortier, Mme Paulette Fost, MM. Henri Goetschy, Yves Guéna, Paul Loridant, Roland du Luart, Michel Manet, Jean-Pierre Masseret, René Monory, Michel Moreigne, Jacques Oudin, Bernard Pellarin, René Regnault, Henri Torre, François Trucy, Jacques Valade, André-Georges Voisin

Voir les numéros :

Assemblée nationale (9^e législ.) : 1593, 1627, 1635 (annexe n° 33), 1640 (tome XIII) et T.A. 389.

Sénat : 84 (1990-1991).

Lois de finances. - Environnement.

SOMMAIRE

| | Pages |
|---|-------|
| PRINCIPALES OBSERVATIONS | 7 |
| EXAMEN EN COMMISSION | 9 |
| AVANT-PROPOS | 11 |
| CHAPITRE PREMIER : PRESENTATION GENERALE DES CREDITS | 13 |
| I - L'EXECUTION DU BUDGET DE L'ENVIRONNEMENT POUR 1990 | 13 |
| A. La portée des annulations de crédits opérées par l'arrêté du 30 mars 1990 | 13 |
| 1. Un budget fausement prioritaire | 13 |
| 2. Des annulations qui vont à l'encontre des choix émis par le Parlement | 14 |
| B. L'exécution de la loi de finances pour 1990 | 15 |
| 1. Le report des crédits de paiement non consommés en 1989 | 15 |
| 2. L'exécution du budget de 1990 | 16 |
| II - LES GRANDES MASSES DU BUDGET DE L'ENVIRONNEMENT POUR 1991 | 17 |
| A. Les dépenses ordinaires | 18 |
| B. Les dépenses en capital | 18 |
| III - LES PRINCIPALES ACTIONS | 19 |
| A. Les moyens de l'administration | 20 |
| B. La prévention des pollutions | 20 |
| C. La protection de la nature | 21 |
| D. La qualité de la vie | 22 |
| E. La recherche, les études générales et l'informatique .. | 22 |
| F. L'information et les actions de coopération | 23 |

| | |
|--|-----------|
| CHAPITRE II - LES MOYENS DE L'ADMINISTRATION : LA CREATION D'UN VERITABLE MINISTERE | 25 |
| I - DES MOYENS JUSQU'A PRESENT LIMITES | 25 |
| A. Des moyens délégués | 25 |
| 1. Des compétences propres restreintes | 25 |
| 2. Une administration centrale marginale | 26 |
| B. Des moyens éparpillés | 27 |
| 1. Le budget de l'urbanisme et du logement | 27 |
| 2. Les autres budgets | 28 |
| II - LA CREATION D'UN VERITABLE MINISTERE | 29 |
| A. Un regroupement des moyens | 29 |
| 1. Les transferts en provenance du budget de l'urbanisme et du logement | 29 |
| 2. Les transferts en provenance du budget de l'industrie .. | 30 |
| B. Un renforcement des moyens | 31 |
| 1. La création de directions régionales | 31 |
| 2. Le relèvement des moyens de fonctionnement | 32 |
| CHAPITRE III - LA PREVENTION DES POLLUTIONS : UNE ACTION PRIORITAIRE | 35 |
| I - UNE PRIORITE : LA POLITIQUE DE L'EAU | 37 |
| A. Le constat : des besoins importants | 37 |
| 1. Un retard non négligeable | 37 |
| 2. Des objectifs ambitieux | 38 |
| B. Un effort indéniable | 40 |
| 1. Trois priorités | 40 |
| 2. Les autres crédits | 41 |
| II - L'ACCROISSEMENT DES MOYENS CONSACRES AUX AUTRES ASPECTS DE LA LUTTE CONTRE LES POLLUTIONS .. | 42 |
| A. La qualité de l'air | 43 |
| 1. La réforme du financement de la surveillance de la pollution atmosphérique | 43 |
| 2. Le renforcement des moyens de l'A.Q.A. | 45 |
| B. La récupération des déchets | 46 |
| 1. La taxe parafiscale sur les huiles de base neuves | 46 |
| 2. Des besoins financiers importants | 47 |
| 3. La revalorisation des moyens de l'A.N.R.E.D. | 49 |

| | |
|---|-----------|
| II - LA RECONDUCTION DE LA POLITIQUE DES RISQUES | 50 |
| 1. L'action de la délégation aux risques majeurs en 1990 .. | 50 |
| 2. Une simple reconduction des crédits en 1991 | 51 |
| CHAPITRE IV - LA PROTECTION DE LA NATURE : UNE RECONDUCTION DES CREDITS | 55 |
| I - UN EFFORT EN FAVEUR DE LA CONNAISSANCE DU PATRIMOINE NATUREL ET DE SA SAUVEGARDE | 57 |
| A. Des objectifs élargis | 57 |
| 1. Des inégalités croissantes | 57 |
| 2. De nouveaux objectifs | 59 |
| B. Les crédits consacrés à la protection de la faune et de la flore | 60 |
| 1. L'amélioration de la connaissance du patrimoine naturel | 60 |
| 2. La protection de la faune et de la flore | 61 |
| II - LES ESPACES NATURELS : UN SECTEUR GLOBALEMENT SACRIFIE | 63 |
| A. Les parcs : pas d'inflexion réelle | 64 |
| 1. Les parcs nationaux | 64 |
| 2. Les parcs naturels régionaux | 65 |
| B. Le conservatoire du littoral : l'oublié du budget | 67 |
| 1. Le bilan de l'action du conservatoire | 67 |
| 2. Des moyens financiers insuffisants | 68 |
| CHAPITRE V - LA QUALITE DE LA VIE : UNE POLITIQUE OUBLIEE | 71 |
| I - LE FONDS D'INTERVENTION POUR LA QUALITE DE LA VIE | 72 |
| A. Les grands objectifs de la politique de la qualité de la vie | 73 |
| 1. Les objectifs traditionnels | 73 |
| 2. Des méthodes à revoir | 74 |
| B. Le fonds d'intervention pour la qualité de la vie (F.I.Q.V.) | 76 |
| 1. Des crédits en diminution sensible | 76 |
| 2. Des moyens pour l'avenir | 78 |
| II - LES POLITIQUES NATIONALES : DES CREDITS MARGINAUX | 79 |
| A. La lutte contre le bruit | 79 |
| 1. Une attente accrue | 79 |
| 2. Des crédits insuffisants | 81 |

| | |
|---|----|
| B. Les autres crédits | 81 |
| 1. La formation aux métiers de l'environnement | 81 |
| 2. Les autres dotations | 82 |
| CHAPITRE VI - LES AUTRES ACTIONS : DEVELOPPER LES CAPACITES D'EXPERTISE DU MINISTERE | 83 |
| I - LA RECHERCHE : UNE PRIORITE RELATIVE | 83 |
| A. Une évolution modérée | 83 |
| 1. Des crédits limités | 83 |
| 2. Des moyens propres | 85 |
| B. Le fonds de la recherche scientifique et technique ... | 86 |
| 1. Des domaines de recherche étendus | 86 |
| 2. Des moyens renforcés | 88 |
| II - L'INFORMATION ET LES ETUDES : DES PROGRESSIONS IMPORTANTES | 90 |
| A. Les études générales et l'informatique | 90 |
| 1. Des crédits fortement majorés | 90 |
| 2. La création d'un institut français de l'environnement .. | 92 |
| B. L'information et les actions de coopération | 93 |
| 1. Des crédits marginaux | 93 |
| 2. Un effort en faveur de la coopération et de la communication | 94 |
| CONCLUSION | 95 |
| MODIFICATIONS APORTEES PAR L'ASSEMBLEE NATIONALE | 97 |

PRINCIPALES OBSERVATIONS

Première observation : un budget privilégié.

Même en tenant compte des nombreux transferts effectués depuis les ministères de l'industrie et de l'urbanisme, l'environnement apparaît comme une des priorités du projet de loi de finances pour 1991. Cependant, l'accroissement des crédits reste modéré par rapport à 1990.

Deuxième observation : l'augmentation des crédits traduit la création d'un véritable ministère de l'environnement.

De simple secrétariat d'Etat, l'environnement devient en 1991 un ministère à part entière, doté d'une administration centrale, mais dont les compétences ne sont pas encore pleinement définies. Par ailleurs, l'action du ministère pourra désormais être relayée dans les régions, grâce à la création de directions régionales de l'environnement. Ceci devrait permettre une meilleure consommation des crédits par le ministère.

En outre, les moyens de fonctionnement et d'informatique font l'objet d'une revalorisation substantielle.

Troisième observation : des priorités clairement définies.

Celles-ci sont de trois ordres :

- protection des espaces naturels,
- gestion des eaux,
- action des établissements publics.

Dans ce domaine, un Institut de l'eau sera créé en 1991, le futur pôle d'expertise et de recherche appliquée aux problèmes d'environnement disposera d'une dotation importante et des moyens sont d'ores et déjà dégagés pour mettre en place la future agence chargée de l'environnement et regroupant l'A.Q.A., l'A.N.R.E.D. et l'A.F.M.E.

Quatrième observation : des interrogations.

Celles-ci concernent tout d'abord les missions du futur Institut de l'eau ainsi que de l'Agence de l'environnement et des économies d'énergie.

Votre rapporteur s'interroge également sur les conditions de constitution de cette agence ainsi que du nouvel Institut national de recherche sur l'environnement industriel et les risques (I.N.E.I.R.I.S.), créé à partir du Centre d'études et de recherche des charbonnages de France (C.E.R.C.H.A.R.), notamment eu égard à la situation des personnels des organismes regroupés dans cette agence et cet institut. En particulier, votre rapporteur insiste sur la nécessité de préserver le potentiel de recherche de l'I.R.C.H.A., alors que l'avenir des personnels de cet institut qui ne seront pas intégrés à l'I.N.E.I.R.I.S. reste à définir.

De même, il s'inquiète de la diminution des crédits consacrés à la qualité de la vie, à l'heure où celle-ci devrait, au contraire, constituer une priorité, afin que chacun puisse profiter d'un égal accès à un environnement de qualité.

Cinquième observation : un plan national pour l'environnement qui reste pour le moment au stade des intentions.

Cette baisse des crédits du F.I.Q.V. témoigne de ce que le plan national pour l'environnement, dont l'Assemblée nationale a discuté le 9 octobre dernier, semble demeurer à l'état d'ébauche.

Si les objectifs à atteindre sont clairement définis, les moyens pour les réaliser n'ont pas encore été établis.

En outre, votre rapporteur ne saurait trop insister sur la nécessité pour le Gouvernement dans son ensemble de tenir compte des implications concernant l'environnement des choix politiques qu'il met en oeuvre.

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le jeudi 25 octobre 1990, sous la présidence de **M. Christian Poncelet, président**, la Commission des Finances du Sénat a procédé à l'examen des crédits de l'Environnement (budget des services du Premier ministre V - environnement) pour 1991, sur le rapport de **M. Robert Vizet, rapporteur spécial**.

Après avoir rappelé que le secrétariat d'Etat chargé de l'environnement avait été érigé en ministère lors du dernier remaniement ministériel, **M. Robert Vizet** a expliqué que le projet du budget traduisait avant tout la création d'une véritable ministère de l'environnement, doté d'une administration centrale qui lui soit propre et disposant de directions régionales.

Puis, il a souligné que l'évolution réelle des crédits était nettement inférieure à leur accroissement apparent soit 43,5 %. Les transferts en provenance des ministères de l'industrie et de l'urbanisme et du logement mis à part, l'augmentation ne dépasse pas 9 %, c'est-à-dire un chiffre très proche de la progression des moyens observée en 1990.

Le rapporteur spécial a ensuite abordé les principales priorités du projet de budget, qui concernent la protection des espaces naturels, la gestion des eaux et l'action des établissements publics. En matière de politique de l'eau, il a estimé un effort supplémentaire indispensable, dont il importe de répartir équitablement la charge. Or, les conditions de financement des investissements futurs restent à définir, comme, plus généralement, celles de l'ensemble des dépenses prévues par le plan national pour l'environnement.

M. Robert Vizet s'est également interrogé sur les modalités de création de l'agence de l'environnement et des économies d'énergie, notamment eu égard à la situation des personnels des établissements regroupés dans cet organisme. De même, il a fait part de sa préoccupation concernant l'intégration des personnels de l'Institut National de Recherche sur l'environnement industriel et les risques (INEIRIS).

Abordant les autres crédits inscrits au projet de budget, il s'est étonné de la baisse des dotations du fonds interministériel à la qualité de la vie (FIQV), à l'heure où l'égal accès de tous à un environnement de qualité apparaît comme une priorité.

Concluant son propos, le rapporteur spécial a estimé que l'effort fait en matière d'environnement devrait être amplifié au cours des années à venir. En tout état de cause, il est nécessaire que des annulations de crédits en cours d'exercice ne viennent pas amputer les moyens alloués par la loi de finances.

La Commission a alors décidé de laisser à l'appréciation du Sénat les crédits de l'environnement (budget des services du Premier ministre V - environnement) pour 1991.

AVANT-PROPOS

Mesdames, Messieurs,

Après avoir regretté les vicissitudes, avatars et tribulations dont a été victime le département ministériel chargé de l'environnement, depuis sa création en 1971, votre rapporteur avait considéré, l'année passée, qu'il serait opportun d'ériger le secrétariat d'Etat en ministère délégué auprès du Premier ministre. Il affirmait alors qu'une telle promotion conforterait l'autorité de ce département et lui permettrait de jouer pleinement son rôle d'aiguillon, d'animateur et de coordinateur de l'action des divers intervenants dans le domaine de l'environnement.

Cette modification des structures ministérielles est aujourd'hui devenue réalité.

Votre commission ne peut que se féliciter de la création d'un véritable ministère de l'environnement, doté d'une administration étoffée et disposant de moyens accrus.

Certes, les nombreux transferts affectant le budget conduisent à relativiser l'évolution réelle des moyens disponibles, qui, à structure consante, augmenteront dans les mêmes proportions qu'en 1990.

Cependant, un tel accroissement suscité par l'intérêt croissant de nos concitoyens pour les questions touchant à l'environnement, qu'ils subissent encore trop souvent, témoigne indéniablement de la priorité accordée par le Gouvernement à ce domaine de l'action publique. De plus, le projet de budget qui nous est soumis comporte quelques priorités clairement définies, dont une - la gestion des eaux - revêt un caractère tout à fait particulier.

En revanche, votre commission a regretté la diminution des moyens consacrés à la qualité de la vie. A l'heure où la définition du plan national pour l'environnement a été l'occasion d'affirmer la volonté de la représentation nationale toute entière de proposer à l'ensemble des Français un environnement de qualité, la contraction des crédits du Fonds interministériel pour la qualité de la vie (FIQV) semble témoigner de ce que ce plan reste à l'état des déclarations d'intention. De fait, le budget ne comporte pas de trace des moyens financiers ou fiscaux propres à mettre en oeuvre les objectifs ambitieux déterminés par le plan.

En la matière, tout reste à faire et les grands choix ont été reportés à plus tard. Aussi, votre commission ne saurait trop insister sur la nécessité de réellement prévoir les moyens nécessaires à l'action concrète, dans un domaine où l'action s'est souvent située très en-deçà des objectifs définis préalablement.

C'est pourquoi, elle s'étonne de la ponction opérée au cours de l'exercice 1990 sur les crédits de l'environnement, pourtant jugé prioritaire par le Gouvernement. De plus, cette situation conduit à aborder l'examen du budget de l'environnement pour 1991 avec vigilance. Un seuil d'efficacité a été atteint et des ambitions affichées. Veillons à ce que les moyens financiers permettent de les remplir.

Votre commission a donc tenu compte des efforts réels entrepris en 1991 dans son appréciation de ce budget. Mais elle constate que cet exercice budgétaire ne constitue qu'une première étape et que l'impact réel des mesures décidées ne peut passer que par un effort qui s'inscrive dans la durée.

CHAPITRE PREMIER

PRESENTATION GENERALE DES CREDITS

I- L'EXECUTION DU BUDGET DE L'ENVIRONNEMENT POUR 1990

En application des dispositions de l'article 164-IV de l'ordonnance du 30 décembre 1958, votre rapporteur a effectué, au printemps dernier, un contrôle budgétaire de l'exécution du budget de l'environnement en 1990.

Le budget voté pour 1990 du secrétariat d'Etat à l'environnement s'élevait à **856,8 millions de francs** dont **337,3 millions de francs** en dépenses ordinaires et **519,5 millions de francs** en dépenses en capital.

Dans le cadre du contrôle de l'exécution de ce budget, votre rapporteur spécial s'est, en **premier lieu**, interrogé sur la portée des annulations de crédits opérées par l'arrêté du 30 mars 1990 avant d'analyser, en **second lieu**, le rythme de consommation des crédits.

A. LA PORTÉE DES ANNULATIONS DE CRÉDITS OPÉRÉES PAR L'ARRÊTÉ DU 30 MARS 1990

1. Un budget faussement prioritaire

L'arrêté du 30 mars 1990 a opéré une ponction de **10,650 millions de francs** en autorisations de programme et de **8,380 millions de francs** en crédits de paiement sur les crédits de l'environnement.

Au total, ces amputations représentent près de 1 % du budget de l'environnement voté pour 1990.

En principe, le budget de l'environnement n'aurait pas dû être "taxé" puisque ce domaine constitue l'une des priorités de l'action gouvernementale ; mais le ministère du budget a finalement obtenu gain de cause. La seule latitude laissée au secrétariat d'Etat à l'Environnement a consisté à lui permettre de désigner lui-même les chapitres sur lesquels des ponctions seraient opérées. Ce compromis explique que les annulations de crédits intervenues se concentrent sur les dépenses en capital et plus particulièrement sur le titre VI qui regroupe les subventions d'investissement accordées par l'Etat.

2. Des annulations qui vont à l'encontre des choix émis par le Parlement

En effet, ces annulations de crédit portent :

- tout d'abord, sur le chapitre 65-50 (fonds d'intervention pour la qualité de la vie) pour 1 million de francs en autorisations de programme et en crédits de paiement ;

- ensuite, sur le chapitre 67-20 (protection de la nature et de l'environnement - subventions d'équipement) pour 9,15 millions de francs en autorisations de programme et 6,88 millions de francs en crédits de paiement. Cette annulation constitue la traduction budgétaire de la remise en cause par le Gouvernement, pour des motifs essentiellement écologiques, du programme d'aménagement de la Loire et de ses affluents.

D'après les renseignements recueillis par votre rapporteur spécial, deux barrages seulement sur les quatre initialement prévus par l'Etablissement public d'aménagement de la Loire et de ses affluents (EPALA) seraient maintenus mais sous une forme plus modeste : le barrage de Naussac II sur le haut cours de l'Allier et le barrage de Veudre, toujours sur l'Allier mais plus près du point de confluence avec la Loire.

Pour les deux autres projets de barrage (Serre-de-la-Fare, sur la Loire, et Chambonchard, sur le Cher), le Gouvernement étudie actuellement "des solutions alternatives" telles que des "barrages secs écrêteurs de crues" ou de simples endiguements des berges, notamment dans l'agglomération de Brives-Charensac ;

- enfin, la troisième et dernière annulation de crédits porte sur le **chapitre 67-41 (subventions d'équipement au conservatoire du littoral)** pour 500.000 francs en autorisations de programme et 500.000 francs en crédits de paiement.

Votre rapporteur spécial observe que cette annulation, comme celle concernant le fonds d'intervention pour la qualité de la vie, affectent des chapitres qui avaient été abondés par l'Assemblée nationale, lors de la deuxième délibération de la loi de finances pour 1990. **On ne peut que déplorer, une fois encore, que le pouvoir reconnu, avec parcimonie, au Parlement d'exprimer des priorités en matière de dépenses publiques soit ainsi tenu en échec par un simple arrêté.**

B. L'EXÉCUTION DE LA LOI DE FINANCES POUR 1990

S'agissant de l'exécution de la loi de finances pour 1990, deux questions ont plus particulièrement retenu l'attention de votre rapporteur spécial :

- d'une part, l'importance des reports de crédits de paiement de la gestion 1989 sur le budget 1990 ;
- et, d'autre part, le rythme de consommation des crédits de l'exercice 1990.

1. Le report des crédits de paiement non consommés en 1989

Le bilan de la gestion du budget 1989 du secrétariat d'Etat à l'environnement fait apparaître un montant très élevé de reports des **crédits de paiement afférents aux dépenses en capital**. En effet, près de 40 % de ces crédits, soit 171 millions de francs sur un total de 430 millions de francs, ont été reportés sur l'exercice 1990.

Plusieurs causes expliquent l'ampleur de ce phénomène de non consommation des crédits.

Au niveau central, tout d'abord, les reports de crédits trouvent leur origine dans un recours sans cesse croissant, notamment en fin d'exercice, aux crédits du **fonds interministériel pour la qualité de la vie** qui est parfois considéré comme "un vivier

de crédits" dans lequel le secrétariat d'Etat vient puiser, au gré de ses besoins, pour abonder les lignes sous-dotées de son budget.

Or la procédure de transfert des crédits du chapitre 65-50 sur les chapitres d'accueil est longue puisqu'elle exige l'intervention d'arrêtés de répartition et de sous-répartition.

C'est ainsi que la direction de la protection de la nature n'a pu consommer les crédits transférés au 31 octobre 1989 sur les chapitres 57-20 (art. 20), 57-50 (art. 20) et 67-20 (art. 10).

S'agissant des crédits déconcentrés, la source principale des reports réside dans la multiplicité des ordonnateurs secondaires délégués, compétents en matière d'environnement. Comme le secrétariat d'Etat à l'environnement ne dispose pas, à l'échelon départemental, de services extérieurs qui lui soient propres, les crédits transitent par les directions départementales de l'agriculture et de la forêt (D.D.A.F.), les directions départementales de l'équipement (D.D.E.) et même les D.D.A.S.S. (hygiène de l'eau). Cet éparpillement des ordonnateurs secondaires et cette "balkanisation" des crédits de paiement rendent difficile, sinon impossible, le suivi de leur consommation.

Quant aux autorisations de programme de catégorie II, elles sont déléguées aux préfets de région qui les individualisent et les subdélèguent aux ordonnateurs secondaires.

Ces ordonnateurs secondaires sont, soit les préfets de département, soit les ordonnateurs secondaires délégués (D.D.A.F., D.D.E., etc...). Or, il semblerait que certains préfets de région ne subdélèguent pas, dans l'année, les autorisations de programme pourtant signifiées en temps utile. La complexité de ces circuits régionaux et départementaux empêcherait l'administration centrale de l'environnement de connaître, avec exactitude, le volume des autorisations de programme soldées.

2. L'exécution du budget de 1990

Conscient de ces difficultés, le secrétariat d'Etat vient de demander un audit au conseil général des ponts et chaussées pour tenter de remédier aux causes de la sous-consommation chronique des crédits budgétaires. M. Brice Lalonde attend de cette mission des résultats effectifs pour la gestion du budget 1990.

S'agissant de l'exécution du budget pour 1990, on observerait, selon les services de l'environnement, "un progrès par

rapport à mai 1989 dans l'engagement des autorisations de programme".

Mais aucun chiffre, ni aucun pourcentage n'ont été fournis à votre rapporteur spécial pour lui permettre de vérifier cette assertion.

Aussi votre rapporteur spécial ne peut-il que constater les causes de la sous-consommation chronique des crédits de l'environnement qui semblent résider :

- d'une part, dans le déficit administratif qui affecte les services de l'administration centrale de l'environnement ;
- d'autre part, dans l'absence de véritables services extérieurs de l'environnement qui pose un problème de cohérence, notamment dans la mise en oeuvre de la politique de l'eau, et se traduit par un éparpillement des crédits.

Sur ces points, le projet de budget pour 1991 présente des avancées certaines, sans pour autant lever toutes les interrogations formulées au printemps.

II- LES GRANDES MASSES DU BUDGET DE L'ENVIRONNEMENT POUR 1991

Les crédits demandés au titre de l'Environnement, au sein du budget des services du Premier ministre (V - Environnement), atteignent, pour 1991 (dépenses ordinaires et crédits de paiement), 1,2 milliard de francs, soit un accroissement de 43,5 % par rapport au budget voté de 1990.

| Nature des crédits (en millions de francs) | Budget voté de 1990 | Loi de finances initiale pour 1991 | Variation 1991/1990 (en %) |
|---|------------------------|---------------------------------------|-------------------------------|
| Dépenses ordinaires | 337,3 | 705,0 | + 109,0 |
| Dépenses en capital (crédits de paiement) | 519,6 | 524,4 | + 0,9 |
| Total | 856,9 | 1.229,4 | + 43,5 |

Cette évolution s'explique pour une grande partie par des modifications des nomenclatures budgétaires. 296,7 millions de francs sont transférés du budget de l'industrie et de l'aménagement du territoire (I - Industrie) et du budget de l'équipement, du logement, des transports et de la mer (I - Urbanisme, logement et services communs).

Ces transferts de crédits représentent, à eux seuls, une augmentation de 34,6 % du budget de l'environnement, dont la progression, à structure constante, n'est plus que de 8,9 %, soit un chiffre très proche de celui de l'an dernier (8 %).

A. LES DÉPENSES ORDINAIRES

Elles s'élèvent à 705 millions de francs, en hausse apparente de 109 %.

Au sein de ces dépenses, l'évolution des **moyens des services** (titre III) traduit principalement l'impact des modifications des structures budgétaires : à structure constante, leur progression est de 26,7 %, contre 143,7 % à structure courante.

Les interventions publiques connaissent une augmentation plus limitée : 48,1 % à structure courante, 11,3 % à structure constante.

Au total, les dépenses ordinaires progressent, à structure constante, de 21,1 %.

B. LES DÉPENSES EN CAPITAL

Elles représentent 524,4 millions de francs en crédits de paiement, soit une hausse de 0,9 % en francs courants par rapport au budget voté de 1990 (et une baisse de 1,8 % en francs constants, compte tenu d'une hausse des prix de 2,8 % prévue pour 1991).

En revanche, les autorisations de programme correspondantes augmentent de 7,3 %, 664 millions de francs au lieu de 618,5 millions de francs en 1990.

Les investissements exécutés par l'Etat (titre V) disposent de 85 millions de francs en crédits de paiement, soit un **accroissement de 40,7 %**. Les autorisations de programme correspondantes connaissent une évolution équivalente à 130,3 millions de francs (+ 39,7 %).

Les subventions d'investissement accordées par l'Etat (titre VI) connaissent une **baisse de 4,3 % en francs courants** (439,4 millions de francs contre 459,2 millions de francs en 1990). De même, les autorisations de programme, à 533,6 millions de francs (au lieu de 525,2) progressent moins que la hausse des prix prévue pour 1991, soit de 1,6 %. **En francs constants, elles diminuent de 1,1 %**.

III - LES PRINCIPALES ACTIONS

| Actions | Crédits demandés (en millions de francs) | Importance de chaque action (en %) | Variation par rapport à 1990 (en %) |
|---|---|--|---|
| I - Dépenses ordinaires et crédits de paiement : | | | |
| Moyens de l'administration (1) | 280,0 | 22,8 | + 100,0 |
| Prévention des pollutions | 411,8 | 33,5 | + 21,1 |
| Protection de la nature | 284,0 | 23,1 | + 4,6 |
| Qualité de la vie | 141,4 | 11,5 | - 8,9 |
| Recherche, études générales et informatique | 96,0 | 7,8 | + 23,9 |
| Information et actions de coopération | 16,1 | 1,3 | + 28,8 |
| Total I | 1.229,4 | 100,0 | + 43,5 |
| II - Autorisations de programme : | | | |
| Moyens de l'administration | - | - | - |
| Prévention des pollutions | 301,4 | 45,4 | + 10,0 |
| Protection de la nature | 167,4 | 25,2 | + 17,9 |
| Qualité de la vie | 101,4 | 15,3 | - 23,8 |
| Recherche, études générales et informatique | 91,0 | 13,7 | + 35,7 |
| Information et actions de coopération | 2,7 | 0,4 | + 15,0 |
| Total II | 663,9 | 100,0 | + 7,3 |

(1) Personnels, frais d'administration générale et formation et modernisation des services.

A. LES MOYENS DE L'ADMINISTRATION

Les moyens de l'administration constituent **trois actions nouvelles** au sein du budget de l'environnement.

Ils sont dotés uniquement en dépenses ordinaires et atteignent **280 millions de francs** :

- **644 emplois** d'administration centrale et des services extérieurs sont transférés depuis le budget de l'équipement, du logement, des transports et de la mer (I - Urbanisme, logement et services communs), ce qui représente une dépense de **157,6 millions de francs** ;

- les **537 emplois** de l'inspection des installations classées sont transférés en provenance du budget de l'industrie et de l'aménagement du territoire (I - Industrie), ainsi que **85 emplois** du ministère, pour **98,1 millions de francs** (crédits de fonctionnement et de formation compris) ;

- **25 emplois** de directeurs régionaux de l'environnement sont créés, pour un coût de **8 millions de francs** ;

- **14,5 millions de francs** sont accordés afin d'ajuster les crédits de fonctionnement et de vacations ;

- et, **1,8 million de francs** au titre du développement des actions de formation et de modernisation des services.

B. LA PRÉVENTION DES POLLUTIONS

Les crédits de prévention des pollutions **progressent de 21,1 % en dépenses ordinaires et crédits de paiement et de 10 % en autorisations de programme**. Cette augmentation traduit notamment :

- le transfert en provenance du budget de l'industrie de la partie de la subvention affectée au Centre d'études et de recherche des charbonnages de France (C.E.R.C.H.A.R.) pour ses activités autres que celles liées à l'utilisation du charbon, soit **45 millions de francs** ;

- un effort supplémentaire dans le domaine de la gestion des eaux et des travaux de protection (+ 16,8 millions de francs en autorisations de programme ; + 18,1 millions de francs en crédits de paiement). En outre, un institut de l'eau est créé pour un coût de 2 millions de francs ;

- un renforcement des moyens, tant de fonctionnement que d'investissements, de l'A.N.R.E.D. et de l'A.Q.A. (+ 4,3 millions de francs en dépenses ordinaires et crédits de paiement et + 9,1 millions de francs en autorisations de programme) ;

- une progression des investissements dans le domaine de la lutte contre les pollutions, les nuisances, les risques industriels, notamment dans le cadre de la directive européenne concernant les risques d'accidents de certaines activités industrielles (directive Seveso) et afin de moderniser et développer les réseaux de mesure des pollutions.

A l'inverse, le financement par la taxe parafiscale sur la pollution atmosphérique du fonctionnement des réseaux de mesure de la pollution atmosphérique entraîne une économie de 4,9 millions de francs.

C. LA PROTECTION DE LA NATURE

Les crédits prévus en faveur de la protection de la nature progressent de 4,6 % en dépenses ordinaires et crédits de paiement et de 17,9 % en autorisations de programme. Cette augmentation globale traduit des évolutions contrastées :

- stabilité des autorisations de programme consacrées au conservatoire de l'espace littoral, avec 80,4 millions de francs, et régression des dépenses ordinaires et crédits de paiement correspondants (- 6,25 millions de francs) ;

- suppression du remboursement au Conseil supérieur de la pêche de la rémunération des chargés d'études financés désormais sur le produit de la taxe piscicole (- 3,6 millions de francs) ;

- majoration de la dotation destinée aux parcs nationaux (+ 4,5 millions de francs en crédits de paiement et + 1 million de francs en autorisations de programme) et régionaux (+ 1 million de francs) ;

- les dotations consacrées au fonctionnement des réserves naturelles et à la protection de la faune et de la flore connaissent une progression de 51 % ;

- les subventions d'équipement, en matière de protection de la nature, sont en hausse de 81 % à près de 55 millions de francs.

D. LA QUALITÉ DE LA VIE

La qualité de la vie est la seule action inscrite au budget de l'environnement dont les crédits diminuent en 1991, respectivement de 8,9 % en dépenses ordinaires et crédits de paiement et de 23,8 % en autorisations de programme.

Cette contraction provient essentiellement de la baisse des subventions d'investissement destinées au Fonds d'intervention pour la qualité de la vie (F.I.Q.V.) : - 43,4 millions de francs en autorisations de programme et - 20,4 millions de francs en crédits de paiement (soit respectivement 88,6 et 95,8 millions de francs en 1991).

A l'inverse, la participation financière de l'Etat aux missions d'expertise des instances consultatives nationales dans le domaine de l'environnement est majorée, à raison de 1 million de francs pour le Haut comité de l'environnement et 0,5 million de francs pour le Conseil national du bruit. De même, la politique de développement de la participation à la protection de la nature et de l'environnement conduit à une dépense nouvelle de 1,9 million de francs.

E. LA RECHERCHE, LES ÉTUDES GÉNÉRALES ET L'INFORMATIQUE

Les crédits consacrés à ces deux actions s'accroissent de 23,9 % en dépenses ordinaires et crédits de paiement et de 35,7 % en autorisations de programme. Outre divers ajustements, pour 3,6 millions de francs, cette augmentation résulte des mouvements suivants :

- **31 emplois**, précédemment inscrits sur le budget de l'équipement, du logement, des transports et de la mer (I - Urbanisme, logement et services communs) le sont désormais sur le budget de l'environnement, entraînant un transfert de crédits de 6,6 millions de francs ;

- les moyens du **Fonds de la recherche scientifique et technique** progressent de 5,6 millions de francs en autorisations de programme (mais diminuent de 8,5 millions de francs en crédits de paiement) ;

- le **renforcement des dotations** consacrées à la surveillance de l'environnement (+ 6 millions de francs) ;

- la **majoration des crédits d'études** ainsi que des actions de coopération internationale et de comptabilité du patrimoine national (8,3 millions de francs en dépenses ordinaires et crédits de paiement et 6,7 millions de francs en autorisations de programme).

F. L'INFORMATION ET LES ACTIONS DE COOPÉRATION

Cette action dispose de moyens en hausse de **28,8 %** en dépenses ordinaires et crédits de paiement et de **15 %** en autorisations de programme, en raison, pour l'essentiel, de l'accroissement de la dotation destinée aux actions de communication (+ 2,7 millions de francs).

CHAPITRE II

LES MOYENS DE L'ADMINISTRATION : LA CREATION D'UN VERITABLE MINISTERE

I - DES MOYENS JUSQU'A PRESENT LIMITES

A. DES MOYENS DELEGUES

1. Des compétences propres restreintes

Le décret n° 89-235 du 17 avril 1989 fixe les attributions du secrétaire d'Etat auprès du Premier ministre, chargé de l'environnement et de la prévention des risques technologiques et naturels majeurs.

L'article 3 de ce décret prévoit que, pour l'exercice de ses attributions en matière d'environnement, le secrétaire d'Etat :

"a) Dispose de l'administration centrale de l'environnement et, en tant que de besoin, de la direction de l'espace rural et de la forêt, du Conseil général du génie rural, des eaux et forêts, du Conseil général vétérinaire et du Conseil général d'agronomie, du Conseil général des mines ainsi que des services départementaux et régionaux du ministère de l'agriculture et de la forêt et du ministère de l'industrie et de l'aménagement du territoire ;

b) Dispose des services à compétence générale de l'administration centrale du ministère de l'équipement, du logement, des transports et de la mer que sont le Conseil général des ponts et chaussées, la direction du personnel, la direction de l'administration générale, la direction des affaires économiques et internationales et la délégation à la recherche et à l'innovation ; il dispose, en outre, en tant que de besoin, de la direction de l'architecture et de l'urbanisme.

Pour l'exercice de ses attributions en matière de prévention des risques technologiques et naturels majeurs, le secrétaire d'Etat dispose de la délégation aux risques majeurs et du service central de sûreté des installations nucléaires placé sous l'autorité du ministre de l'industrie et de l'aménagement du territoire. Il fait appel, en tant que de besoin, aux administrations centrales et aux services extérieurs du ministère de l'intérieur, du ministère de l'équipement, du logement, des transports et de la mer, du ministère de l'agriculture et de la forêt, du ministère de la recherche et de la technologie et du ministère chargé de la santé.

Pour l'exercice de ses attributions en matière de prévention des risques naturels majeurs, de surveillance des milieux, de prévention des pollutions et d'information du public, il peut faire appel, en tant que de besoin, au service central de protection contre les rayonnements ionisants de l'Institut national de la santé et de la recherche médicale."

La politique du secrétaire d'Etat à l'environnement et aux risques naturels majeurs et technologiques majeurs, devenu depuis ministre délégué, repose donc sur une action interministérielle qui lui laisse peu de marge de manoeuvre personnelle. En outre, l'administration centrale dont il peut disposer en propre reste très peu étoffée.

2. Une administration centrale marginale

L'administration centrale de l'environnement reste jusqu'à présent très peu importante.

Elle regroupe les services suivants :

- la direction de la protection de la nature,
- la direction de l'eau, de la prévention des pollutions et des risques,
- la délégation à la qualité de la vie,
- le service de la recherche et du traitement de l'information sur l'environnement,
- la mission environnement-développement.

On constate en particulier l'absence d'une quelconque direction de l'administration générale, chargée de la gestion des personnels de l'environnement. Tout en rendant difficile l'appréciation des effectifs réels de l'administration centrale, cette subordination, essentiellement vis-à-vis des services du ministère de l'équipement, du logement, des transports et de la mer, ôtait au

ministère de l'environnement toute maîtrise de ses services extérieurs.

D'une manière générale, ses moyens apparaissaient donc limités. De plus, ils étaient éparpillés entre différents ministères, rendant difficile tout suivi d'ensemble des actions menées.

B. DES MOYENS EPARPILLES

1. Le budget de l'urbanisme et du logement

Les dépenses affectées au fonctionnement de l'administration centrale de l'environnement figuraient jusqu'en 1990 au fascicule urbanisme, logement et services communs du budget de l'équipement, du logement, des transports et de la mer, de même que les crédits des délégations régionales de l'architecture et de l'environnement.

Au total, 675 emplois relevaient des activités pour le secteur environnement au sein de ce fascicule, à raison de :

- 275 personnes de niveau A,
- 182 personnes de niveau B,
- 232 personnes de niveaux C ou D,
- et 4 ouvriers des parcs et ateliers et personnels assimilés.

Ces personnels représentaient, en 1990, 0,6 % des effectifs du ministère.

Quant au montant des crédits consacrés aux activités d'environnement, il s'élevait à :

- 185,857 millions de francs en 1988, dont 174,827 millions de francs au titre des dépenses de personnel ;
- 188,017 millions de francs en 1989, dont 178,550 millions de francs pour les personnels ;
- et 177,621 millions de francs en 1990, dont 168,890 millions de francs pour l'entretien des personnels, eux-mêmes moins importants que les années précédentes.

Cependant, ces crédits ne recouvrent qu'une partie des dépenses d'environnement et même des moyens du ministère.

2. Les autres budgets

Si, en matière de recherche, la grande diversité des dépenses et l'implication de nombreux départements ministériels ont depuis longtemps conduit à calculer un budget civil de recherche et de développement (BCRD), aucun indicateur comparable n'existe en ce qui concerne l'environnement. Afin de remédier à ce manque, le Parlement avait d'ailleurs obtenu, l'année passée, qu'un "jaune" vienne détailler l'ensemble des actions et moyens mis en oeuvre par l'Etat dans ce domaine.

Votre rapporteur regrette de n'avoir pu disposer de ce document, qui lui aurait permis de mieux saisir l'effort en faveur de l'environnement accompli cette année, ainsi que les moyens nécessaires à la réalisation du plan national pour l'environnement.

Cette annexe aurait également été utile afin d'appréhender les réalisations des autres ministères que l'urbanisme, c'est-à-dire principalement ceux de l'industrie et de l'agriculture.

Pour ne prendre que l'exemple de l'agriculture, la contribution de ce ministère aux activités de gestion de l'environnement regroupe, outre la police des eaux, les activités concernant la chasse, la pêche, la protection de la faune et de la flore, l'inspection des établissements classés.

Les directions départementales de l'agriculture et de la forêt exercent par voie de mise à disposition, en tant que de besoin, les activités de police des eaux sur les cours d'eau non domaniaux relevant de la compétence du ministère chargé de l'environnement. Les services régionaux d'aménagement des eaux interviennent, dans des conditions analogues, auprès des délégués de bassins pour procéder à des études sur la gestion des ressources, qualitatives et quantitatives, et pour apporter leur appui technique aux tâches d'exercice de la police des eaux.

Un regroupement et une clarification étaient donc nécessaires.

II- LA CREATION D'UN VERITABLE MINISTERE DE L'ENVIRONNEMENT

L'accroissement des crédits de l'environnement, aux dires mêmes du ministère de l'économie, des finances et du budget, "*traduit d'abord la volonté du Gouvernement de créer un véritable ministère de l'environnement doté des moyens permettant de définir et d'appliquer une politique de l'environnement cohérente et redynamisante*".

Le budget est donc marqué à la fois par un regroupement et par le renforcement des moyens consacrés à l'environnement.

A. UN REGROUPEMENT DES MOYENS

A eux-seuls, les transferts en 1991 au budget de l'environnement des crédits de fonctionnement courant et des crédits de personnels en provenance des budgets de l'urbanisme et du logement d'une part, de l'industrie d'autre part, expliquent les trois quarts de l'augmentation des crédits.

1. Les transferts en provenance du budget de l'urbanisme et du logement

Hormis 31 emplois affectés à la recherche, l'essentiel des personnels concernés par les activités d'environnement au ministère de l'urbanisme et du logement ont été transférés au sein de l'action 01 Personnels.

Ce transfert se traduit par l'inscription au budget de l'environnement des chapitres et articles suivants :

• Administration générale :

Chapitre :

34-90 : Frais de déplacement

34-92 : Parc automobile : achat, entretien, carburants et lubrifiants

34-93 : Remboursements à diverses administrations

34-98 : Frais de fonctionnement, entretien, immobilier

• Personnel

Chapitre :

31-90 : Rémunérations des personnels

- 31-93 : Personnel rémunéré sur une base autre que celle du statut de la fonction publique
- 31-94 : Indemnités et allocations diverses
- 31-95 : Vacations et indemnités diverses
- 33-90 : Cotisations sociales. Part de l'Etat
- 33-91 : Prestations sociales versées par l'Etat

Au total, les transferts en provenance du budget de l'urbanisme, du logement et des services communs atteignent donc 100,1 millions de francs au titre des personnels et 9,9 millions de francs de frais d'administration générale (1).

2. Les transferts en provenance du budget de l'industrie

Ils représentent 70 millions de francs pour les personnels et 16,9 millions de francs pour les frais d'administration générale.

Sont transférés les 537 emplois de l'inspection des installations classées. En outre, comme les années précédentes, ce service fait l'objet d'un renforcement de ses moyens. 85 emplois sont créés, soit 35 ingénieurs de l'industrie et des mines, 35 techniciens de l'industrie et des mines et 15 agents d'administration.

Ces emplois, qui apparaissent en "créations d'emplois dans les directions régionales" doivent, en réalité, être analysés comme une opération de transfert de postes créés au sein du budget de l'industrie par redéploiement des effectifs à l'intérieur de ce ministère.

Aussi votre rapporteur ne peut que souligner que sur les 100 postes, dont la création a été annoncée par le Gouvernement au titre du contrôle des installations classées, seuls les 15 d'entre eux qui s'imputent sur le budget de l'agriculture et de la forêt correspondent à un véritable effort supplémentaire de la part de l'Etat (2).

Même après ces créations, le nombre d'inspecteurs des installations classées, soit 643 agents, restera deux fois moins important qu'en Allemagne ou en Grande-Bretagne. Il semble également très limité, en comparaison des quelque 58.000 installations soumises à autorisation.

1. Auxquels il convient d'ajouter 16,5 millions de francs au titre des dépenses informatiques, bureautiques et télématiques (action 55 Etudes générales et informatique).

2. Il s'agit de 8 vétérinaires-inspecteurs de classe normale et 7 techniciens des services vétérinaires.

Quoi qu'il en soit, l'exemple du contrôle des installations classées montre que le regroupement des services chargés de l'environnement n'a pas été poussé à son terme et que l'effort réel est véritablement peu élevé.

Il est vrai que cet état de fait pourrait ménager pour les années à venir des marges de progression appréciables du budget de l'environnement. De même, le rôle du ministère de l'environnement passe sans doute davantage par une fonction d'"aiguillon" des autres ministères que par la mise en oeuvre centralisée d'une politique de l'environnement forcément multiple et décentralisée. Mais ceci amène à relativiser le renforcement réel des moyens consacrés à l'environnement.

B. UN RENFORCEMENT DES MOYENS

Votre rapporteur avait eu l'occasion, à plusieurs reprises, de déplorer l'absence de services extérieurs du département ministériel chargé de l'environnement. Il convient donc de se féliciter de la création de tels services, même à l'état embryonnaires. En outre, les moyens matériels du ministère seront renforcés en 1991.

1. La création de directions régionales

25 emplois de directeurs régionaux de l'environnement sont créés en 1991, "*amorçant le changement d'échelle des responsabilités territoriales*" du ministère, selon ses propres termes.

Avancée certaine, ces créations doivent néanmoins être nuancées. D'abord, parce que l'indice de ces directeurs, soit 889, semble indiquer qu'ils disposeront d'un statut moins favorable que d'autres directeurs des services extérieurs de l'Etat (1).

Ensuite, les directions régionales de l'environnement resteront, pour leur fonctionnement, entièrement sous la dépendance des autres directions des services extérieurs de l'Etat, puisqu'aucun crédit de fonctionnement, ni aucune autre création d'emploi n'est prévue au budget pour que ces nouvelles directions puissent remplir leurs missions, qui restent d'ailleurs à définir.

1. Par exemple, les ingénieurs en chef, directeurs départementaux de l'agriculture et de la forêt, sont rémunérés à l'indice majoré hors échelle A.

A tout le moins, cette attitude semble témoigner, par delà l'effet d'annonce indéniable attaché à la création de ces directions, du manque de traduction réelle de la priorité accordée à l'environnement. Même s'il convient de faire part des choses, le regroupement de plusieurs services sous l'autorité du ministère de l'environnement était indispensable. Mais souhaitons que le Gouvernement ne s'arrête pas là et que cette modification des structures s'accompagne d'une volonté réelle de renforcement de la politique d'environnement, que l'ensemble des Français appellent de leurs vœux.

Eriger le secrétariat d'Etat chargé de l'environnement en ministère était également une bonne chose, mais, sauf à se contenter de l'apparence, il faut que cette amélioration soit le signe d'un plus grand poids conféré à son action.

2. Le relèvement des moyens de fonctionnement

Pour ce faire, le ministère disposera, en 1991, de moyens en augmentation :

- majoration des crédits de déplacements à l'étranger pour 500.000 francs, afin d'assurer la présence française au sein des instances chargées de l'environnement,

- mesure nouvelle de 2,059 millions de francs, destinée au renouvellement partiel du parc de véhicules automobiles et à leur fonctionnement.

Compte tenu des remboursements à diverses administrations, pour un million de francs, et de l'accroissement des frais de fonctionnement et d'entretien immobilier, l'ajustement aux besoins des crédits de fonctionnement et de matériel atteint 13,6 millions de francs.

Par ailleurs, il convient de noter la création d'une troisième action intéressant les moyens de l'administration, consacrée à la formation et à la modernisation des services. Elle regroupe un crédit de 2,29 millions de francs, dont 490.000 francs qui constituent en réalité l'inscription des crédits de formation des directions régionales de l'industrie et de la recherche au titre de l'inspection des installations classées.

D'une manière générale, si votre rapporteur ne peut que se féliciter de la création d'une administration de l'environnement, au demeurant encore incomplète, il relève que les moyens de l'administration, hors dépenses informatiques, représentent d'ores et

déjà près du quart des dotations du ministère. Ceci semble témoigner d'une vision quelque peu excessivement administrative de l'action de l'Etat en matière d'environnement, même si l'ampleur des tâches à accomplir et des contrôles à mettre en oeuvre appellent la création d'une administration puissante et bien structurée.

Par ailleurs, comme l'annonce le ministère, il n'est pas exclu que des arbitrages à venir enrichissent des chapitres de personnel et de fonctionnement du budget de l'environnement... (une étape supplémentaire pourra être franchie avec le rattachement des moyens de fonctionnement des S.R.A.E.). Il est donc prévisible qu'une présentation différente des moyens de l'environnement viendra à nouveau perturber l'appréciation de la réalité de l'effort fourni par le Gouvernement en ce domaine.

De plus, votre rapporteur s'inquiète de la dérive consistant pour le ministère à transférer en cours d'exercice des crédits du titre VI à des dépenses de fonctionnement, comme semble en témoigner l'annonce faite selon laquelle "le supplément" de 30 millions de francs destiné au renforcement des moyens des services concourant à la politique de l'environnement fera l'objet d'une transformation des crédits du F.I.Q.V. en crédits de titre III dans le projet de loi de finances rectificative pour 1990 (25 millions de francs) et en crédits de titre V par arrêté de répartition (5 millions de francs).

Selon les informations recueillies par votre rapporteur, ces crédits serviront d'une part à un "effort exceptionnel de redressement" des moyens de fonctionnement des services extérieurs de l'Etat intervenant pour le compte de l'environnement (D.R.A.E., S.R.A.E., services d'annonce des crues, services hydrologiques centralisateurs, délégations de bassin, services de police et de gestion des eaux et inspection des installations classées).

D'autre part, ils seront utilisés "à un programme de soutien au démarrage des nouvelles directions régionales de l'environnement" sous la forme d'une dotation d'études de modernisation des services (3 millions de francs) et d'un budget initial de fonctionnement (12 millions de francs).

Chacun peut souscrire à ces affectations prévisionnelles. Cependant, votre rapporteur estime de son devoir de rappeler que les priorités exprimées lors de la discussion budgétaire ne doivent pas être tenues en échec, surtout en faisant fi de la spécialité budgétaire qui impose que l'imputation des dépenses corresponde un tant soit peu à leur nature réelle. Plus généralement, ceci ne peut qu'inciter à la vigilance, au moment où un renforcement des moyens de l'environnement fournit au ministère des dotations accrues.

CHAPITRE III

LA PREVENTION DES POLLUTIONS :

UNE ACTION PRIORITAIRE

La prévention des pollutions, bien qu'en légère régression relative en raison de la création d'une véritable administration de l'environnement, continue de représenter la première action du budget de l'environnement par l'importance de ses crédits. En dépenses ordinaires et crédits de paiement, ils s'élèvent à 411,8 millions de francs et à 301,4 millions de francs en autorisations de programme, soit respectivement 33,5 % et 45,4 % du total des dotations du budget.

Crédits consacrés à la prévention des pollutions : dépenses ordinaires

(en francs)

| Intitulés (chapitres et articles) | Budget voté 1990 | Projet de budget 1991 | Variations | |
|---|---------------------|--------------------------|-------------------|----------------|
| | | | en volume | en % |
| Titre III | 61.976.662 | 66.201.662 | 4.225.000 | 6,82 |
| 34-20 - Protection de la nature et de l'environnement - Dépenses spécifiques de fonctionnement et d'entretien | 57.331.727 | 61.556.727 | 4.225.000 | 7,37 |
| 20 - Prévention des risques technologiques et naturels majeurs - Plans d'exposition aux risques | 18.450.000 | 18.450.000 | - | - |
| 30 - Police et gestion des eaux | 15.010.381 | 18.510.381 | 3.500.000 | 23,32 |
| 40 - Annonce des crues et hydrométrie | 7.918.000 | 9.918.000 | 2.000.000 | 25,56 |
| 50 - Pollutions, nuisances, risques industriels, inspection des installations classées | 10.953.346 | 9.678.346 | - 1.275.000 | - 11,64 |
| 90 - Programmes de diffusion des connaissances sur les risques | 5.000.000 | 5.000.000 | - | - |
| 34-97 - Remboursement à divers établissements publics de dépenses effectuées dans le domaine de la protection de la nature et de l'environnement | 4.644.935 | 4.644.935 | - | - |
| 10 - Office de la recherche scientifique et technique outre-mer | 368.230 | 368.230 | - | - |
| 20 - Bureau de recherches géologiques et minières | 416.760 | 416.760 | - | - |
| 31 - Institut français de recherche pour l'exploitation de la mer | 3.859.945 | 3.859.945 | - | - |
| Titre IV | 75.211.032 | 117.545.332 | 42.334.300 | 56,29 |
| 44-10 - Protection de la nature et de l'environnement - Subventions | 75.211.032 | 117.545.332 | 42.334.300 | 56,29 |
| 34 - Pôle de recherche et d'expertise technique appliqué aux problèmes d'écologie et de prévention des risques | | 75.500.000 | 75.500.000 | |
| 70 - Agence nationale pour la récupération et l'élimination des déchets | 20.437.078 | 23.579.278 | 3.142.200 | 15,37 |
| 80 - Agence pour la qualité de l'air | 9.817.000 | 11.326.000 | 1.509.300 | 15,37 |
| 90 - Prévention des pollutions et gestion des milieux naturels - Autres subventions | 4.956.954 | 7.139.754 | - 37.817.200 | - 84,12 |
| TOTAL | 137.187.694 | 183.746.994 | 46.559.300 | + 33,94 |

**Crédits consacrés à la prévention des pollutions
Dépenses en capital**

(en francs)

| Intitulés (chapitres et articles) | Budget voté 1990 | | Projet de budget 1991 | | Variations (en volume) | | Variations (en %) | |
|--|--------------------|--------------------|-----------------------|--------------------|------------------------|-------------------|-------------------|----------------|
| | A.P. | C.P. | A.P. | C.P. | A.P. | C.P. | A.P. | C.P. |
| Titre V | 61.848.000 | 38.000.000 | 80.735.000 | 52.166.000 | 18.887.000 | 14.166.000 | 30,54 | 37,28 |
| 57-20 - Protection de la nature et de l'environnement - Etudes, acquisitions et travaux d'équipement | 61.848.000 | 38.000.000 | 80.735.000 | 52.166.000 | 18.887.000 | 14.166.000 | 30,54 | 37,28 |
| 30 - Gestion des eaux | 31.848.000 | 18.000.000 | 44.848.000 | 28.300.000 | 13.000.000 | 10.300.000 | 40,82 | 57,22 |
| 40 - Equipement des réseaux d'annonce des crues et hydrométrie | 11.650.000 | 9.700.000 | 15.650.000 | 9.695.000 | 4.000.000 | - 5.000 | 34,33 | - 0,05 |
| 50 - Pollutions, nuisances, risques industriels, inspection des installations classées | 18.350.000 | 10.300.000 | 20.237.000 | 14.171.000 | 1.887.000 | 3.871.000 | 10,28 | 37,58 |
| Titre VI | 212.092.000 | 165.000.000 | 220.650.000 | 175.919.000 | 8.558.000 | 10.919.000 | 4,04 | 6,6 |
| 67-20 - Protection de la nature et de l'environnement - Subventions d'équipement | 212.092.000 | 165.000.000 | 220.650.000 | 175.919.000 | 8.558.000 | 10.919.000 | 4,04 | 6,62 |
| 20 - Grands barrages et autres travaux de protection contre les eaux | 108.500.000 | 84.500.000 | 108.500.000 | 86.533.000 | - | 2.033.000 | - | 2,41 |
| 30 - Gestion des eaux | 20.119.000 | 11.100.000 | 22.874.000 | 16.936.000 | 2.755.000 | 5.836.000 | 13,59 | 52,58 |
| 40 - Barrages et protection contre les eaux dans les départements et territoires d'outre-mer | 24.000.000 | 17.000.000 | 24.000.000 | 18.000.000 | - | 1.000.000 | - | 5,88 |
| 50 - Pollutions, nuisances, risques industriels, inspection des installations classées | 56.973.000 | 43.700.000 | 62.776.000 | 46.100.000 | 5.803.000 | 2.400.000 | 10,19 | 5,49 |
| 94 - Barrages et protection contre les eaux (opérations financées sur A.P. affectées ou déléguées antérieures au 1er janvier 1985) | - | 6.700.000 | - | 6.400.000 | - | - 300.000 | - | - 4,48 |
| 97 - Prévention des risques technologiques et naturels majeurs | 2.500.000 | 2.000.000 | 2.500.000 | 1.950.000 | - | - 50.000 | - | - 2,50 |
| Total | 273.940.000 | 203.000.000 | 301.385.000 | 228.085.000 | 27.445.000 | 25.085.000 | + 10,02 | + 12,36 |
| Total dépenses ordinaires + crédits de paiement | //// | 340.187.694 | //// | 415.831.994 | //// | 71.644.300 | //// | + 22,36 |

La lecture de ces tableaux fait apparaître :

- un renforcement des dépenses afférentes à la politique de l'eau,
- un accroissement des moyens consacrés à la qualité de l'air et à l'élimination des déchets,
- une diminution des crédits de la politique de prévention des risques naturels et technologiques majeurs.

I - UNE PRIORITE : LA POLITIQUE DE L'EAU

Selon les informations dont a pu disposer votre rapporteur, *"l'augmentation des moyens consacrés à la gestion et à la planification de la gestion de la ressource en eau (+ 30 millions de francs en crédits de paiement et dépenses ordinaires) permettra d'accroître l'efficacité des actions menées en matière de surveillance de la qualité des eaux, de modernisation des réseaux d'annonce des crues et d'hydrométrie et de travaux de protection contre les eaux. De fait, la sécheresse qui a sévi dans notre pays depuis la fin de l'année 1988 a rappelé à tous que l'eau constitue un bien comme les autres, certes abondant, mais fragile et qu'il importe aujourd'hui de préserver et de gérer"*.

A. LE CONSTAT : DES BESOINS IMPORTANTS

Sauf en ce qui concerne les eaux de baignade, c'est dans le domaine de l'eau que la France présente sans doute le retard le plus important. Elle doit désormais faire face à une demande accrue de la part des utilisateurs.

1. Un retard non négligeable

- **Une situation de retard chronique**

Le retard de la France concerne l'ensemble des aspects de la politique de l'eau.

Ainsi, en matière de collecte et de traitement des eaux usées, le taux de dépollution des eaux domestiques est de 70 % en R.F.A. et seulement de 39 % en France. Malgré un effort important, il reste encore 45 villes de plus de 10.000 habitants non encore dotées de stations d'épuration.

Par ailleurs, l'assainissement autonome présente de sérieuses lacunes, plus de la moitié des onze millions d'habitants relevant de ce type d'assainissement n'étant pas correctement équipés.

En outre, l'augmentation des teneurs en nitrates dans les eaux souterraines et dans les cours d'eau menace directement la qualité de l'eau potable, aussi bien en zone agricole qu'en ville. Selon les services intéressés, *"cette augmentation de un à deux mg par litre et par an devient très préoccupante : près d'un million d'habitants est encore alimenté par des eaux dont la teneur en nitrates peut dépasser 50 mg/l"*.

Enfin, la gestion des eaux pluviales est faite de façon non rationnelle et leur traitement reste exceptionnel.

- **Des besoins croissants**

L'attente est aujourd'hui devenue pressante dans tous les secteurs de la politique de l'eau :

- lutte contre les nitrates et l'eutrophisation,
- amélioration de l'assainissement,
- lutte contre de nouvelles formes de pollution (en particulier recherche des substances toxiques),
- poursuite de l'effort de lutte contre les inondations,
- et, surtout, garantie de l'égal accès à l'eau.

Face à ces besoins, auxquels correspond le constat alarmiste dressé par le plan national pour l'environnement, le Gouvernement s'est fixé des objectifs ambitieux.

2. Des objectifs ambitieux

Selon le ministère, c'est probablement dans le domaine des eaux continentales qu'on perçoit le plus la limite des politiques actuelles. C'est aussi celui qui appelle dans les dix années à venir le plus grand effort financier, avec comme objectifs une meilleure gestion des ressources, une planification des usages et une amélioration de la qualité.

Le tableau ci-après détaille ces trois objectifs ainsi que les moyens envisagés pour leur réalisation.

**Objectifs et moyens du plan national de l'environnement
en matière de politique de l'eau**

Les objectifs

- Rendre toutes les eaux utilisées par le public (eaux de boissons, eaux de baignade, eaux conchylicoles...) conformes aux normes européennes (actuellement, 15 % des plages et 50 % des eaux conchylicoles ne sont pas conformes, tandis que 800.000 personnes sont alimentées par des eaux dont les teneurs en nitrates sont supérieures à la norme) ;
- inciter au rejet zéro des toxiques dans l'eau et poursuivre l'effort de dépollution industrielle ;
- faire passer de un tiers à deux tiers le taux effectif de dépollution des eaux domestiques ;
- faire évoluer de 15 à 80 % le taux de traitement de la pollution azotée ou phosphatée dans les zones les plus vulnérables ;
- protéger beaucoup plus systématiquement qu'aujourd'hui la qualité des nappes phréatiques et l'alimentation en eau des grandes villes (grâce à la création de périmètres de protection et éventuellement de réserves foncières) ;
- diminuer de moitié les pollutions accidentelles ;
- traiter les premières eaux pluviales en zone urbanisée ;
- accroître la sécurité de l'alimentation en eau dans les grandes villes ou les régions menacées par la sécheresse.

Les moyens

- Multiplication par deux des travaux d'assainissement et d'épuration réalisés par les collectivités locales (soit 7,5 milliards de francs de plus chaque année) ;
- retour à un effort financier pour la mobilisation des ressources en eau comparable à celui de 1980 ;
- renforcement sensible des moyens administratifs de prévention, contrôle et police des eaux ;
- mise en place d'incitations financières (taxes, redevances) dans de nouveaux domaines, comme la pollution par les nitrates ;
- nouvelles dispositions juridiques pour la protection des eaux souterraines ;
- planification renforcée des ressources en eau, avec un système d'incitation à l'économie dans les régions les plus vulnérables (l'objectif étant de tendre vers la vérité des prix pour tous les utilisateurs).

Votre rapporteur, tout en souscrivant à l'essentiel de cette démarche, s'inquiète du renchérissement prévisible du prix de l'eau que ne manqueront pas de provoquer les objectifs fixés. Or, s'il importe de préserver l'accès de tous à cette ressource essentielle, il convient de rappeler que les taxes de toute nature représentent d'ores et déjà une part non négligeable du prix de l'eau. Rechercher d'autres sources de financement, notamment auprès des pollueurs primaires, paraît donc indispensable.

La politique de l'eau constitue d'ailleurs un des domaines où le renforcement des instruments de la répression des pollutions est le plus urgent car rien ne sert d'incriminer un quelconque désengagement de la part des collectivités locales ou une utilisation polluante par certaines activités comme l'agriculture si rien n'est fait pour intensifier la sauvegarde de ce patrimoine.

B) UN EFFORT INDENIABLE

En outre, un effort budgétaire paraissait indispensable. En 1991, trois actions prioritaires ont été retenues. Elles s'accompagnent de la création d'un institut de l'eau et d'un renforcement des moyens des agences de bassin.

1. Trois priorités

Les points d'ancrage de la politique de l'eau, tant sur le plan quantitatif que qualitatif, concernent :

- **la qualité de l'eau.** Elle nécessite une surveillance vigilante et ininterrompue. C'est pourquoi le suivi de la qualité des eaux superficielles, continentales, des eaux littorales et des eaux souterraines, sera accéléré, grâce à des dotations en augmentation respectivement de 2, 1 et 1,2 million de francs, soit un total de 4,2 millions de francs.

Le dispositif de surveillance (réseau national de bassin) repose sur une conception ancienne qui ne répond que partiellement aux préoccupations actuelles. Les mesures réalisées dans le cadre du réseau devraient donc pouvoir prendre en compte l'évaluation du niveau des substances toxiques et le contrôle de l'eutrophisation et de l'enrichissement des eaux en nutriments (phosphates et nitrates) ;

- **l'automatisation accrue des réseaux d'annonce des crues et la relance de l'équipement des services hydrométriques** bénéficient d'une augmentation de crédits de **4 millions de francs** afin, en particulier, de mesurer le débit des cours d'eau. En outre, le fonctionnement des réseaux et la banque de données recevront 2 millions de francs supplémentaires. Il convient de rappeler que le chapitre 34-20, article 40, permet d'assurer la prise en charge de toutes les dépenses relatives aux tâches des services d'annonce des crues et d'hydrométrie ainsi que le fonctionnement des réseaux automatiques d'annonce des crues (énergie, transmission des données via Transpac, satellite ou téléphone) ;

- **l'amélioration de la sécurité de l'approvisionnement en eau** fait l'objet d'une mesure nouvelle de **10,3 millions de francs en crédits de paiement** (et de 13 millions de francs en autorisations de programme). Ces crédits permettront à la direction de l'eau, de la prévention des pollutions et des risques de développer ce volet sans cesse plus important de la politique de l'eau.

2. Les autres crédits

Le financement des contrats de rivière et des contrats de baie bénéficiera de 2,8 millions de francs de plus en autorisations de programme et de 5,8 millions de francs supplémentaires en crédits de paiement. Des subventions accrues pourront donc être accordées pour des opérations d'amélioration des connaissances de la vulnérabilité d'aquifères locaux et pour des opérations de terrain à caractère préventif (curage et entretien du lit, notamment dans les D.O.M.). Votre rapporteur ne peut qu'approuver cette orientation, tant il est vrai que ces contrats correspondent à une attente, déçue l'année passée, de la part des collectivités locales.

La participation de l'Etat au financement des grands barrages et autres travaux de protection contre les eaux, qui représente en masse la partie la plus importante des actions dans le domaine de l'eau, sera reconduite en 1991 à son niveau de 1990 en autorisations de programme, soit 108,5 millions de francs. Deux ouvrages (Étang du puits dans le Cher et Gouffre d'enfer dans la Loire) ont déjà été restaurés. Deux - Ternay (Ardèche) et Lac de l'Alfeld (Alsace) - sont en cours de confortement et deux autres vont devoir faire l'objet de travaux importants (Lauch et Altenweiler, situés en Alsace).

Enfin, le budget est marqué par la création d'un Institut de l'eau, doté de 1,9 million de francs.

Selon le ministère de l'environnement, les grandes missions qui seront confiées à cet institut sont les suivantes :

- assurer la mise à disposition des données sur les ressources et la "filière eau", tant sur le plan qualitatif que quantitatif, et le suivi des principales actions susceptibles d'influer sur ces ressources, l'objectif étant de constituer une véritable banque de données sur l'eau ;

- veiller à la bonne diffusion des informations scientifiques et techniques dans le domaine de l'eau ;

- promouvoir la création de filières professionnelles dans le domaine de l'eau et les formations correspondantes ;

- aider à la promotion des techniques françaises à l'étranger ;

- développer des actions de coopération internationale.

Parce que l'Institut de l'eau sera créé par fusion de trois associations existantes - A.F.E.E., Fondation de l'eau et CEFIGRE - sa constitution peut être approuvée. Votre rapporteur avait d'ailleurs relevé l'année passée l'excessive dispersion des crédits et organismes consacrés à l'eau. Reste à ce nouvel organisme à prouver qu'il est réellement capable d'assumer des tâches étendues dans un domaine fondamental de la politique de l'environnement.

II - L'ACCROISSEMENT DES MOYENS CONSACRES AUX AUTRES ASPECTS DE LA LUTTE CONTRE LES POLLUTIONS

Sont concernées par cet accroissement la qualité de l'air et la récupération des déchets, domaines dans lesquels les agences chargées de la lutte contre la pollution seront prochainement regroupées en une agence unique chargée de l'environnement et des économies d'énergie.

A. LA QUALITE DE L'AIR

Si les crédits de surveillance de la pollution atmosphérique sont en nette contraction, les moyens de l'Agence pour la qualité de l'air font l'objet d'un ajustement.

1. La réforme du financement de la surveillance de la pollution atmosphérique

La surveillance de la pollution atmosphérique relève de la responsabilité de l'Etat, mais elle repose le plus souvent sur des associations de gestion de réseaux de mesure de la pollution. Ces associations regroupent l'ensemble des partenaires intéressés - Etat, collectivités locales, industriels... Le caractère multipartite de ces organismes et de leur financement assure, selon le ministère, la transparence et la crédibilité des résultats de mesure.

Les vingt-cinq associations existant actuellement exercent pour le compte de l'Etat des missions de caractère réglementaire, c'est-à-dire le suivi des directives européennes relatives à la qualité de l'air et la gestion des procédures d'alerte.

La contribution de l'Etat est versée sous forme d'une subvention de fonctionnement de ces réseaux, d'une part, sur le chapitre 34-20 article 50, à raison de 3,275 millions de francs en 1990, et, d'autre part, sur le chapitre 44-20 article 90, pour 4,867 millions de francs.

En 1991, le budget prévoit des économies de même montant, car le fonctionnement des réseaux sera financé par la taxe parafiscale sur la pollution atmosphérique, allouée par l'Agence pour la qualité de l'air.

Par le décret n° 90-389 du 11 mai 1990 et un arrêté du même jour, la taxe parafiscale sur la pollution atmosphérique a été reconduite pour une période de cinq ans sur des bases élargies.

Outre la prise en compte explicite de la surveillance parmi les priorités de la taxe, les principales modifications concernent l'élargissement de la taxe à trois polluants effectivement taxés - dioxyde de soufre, oxyde d'azote, acide chlorhydrique - et le quasi-doublement du nombre des installations soumises à taxation. De plus, pour tous les polluants, le taux de la taxe a été porté de 130 francs à

150 francs, ce qui permet de tenir compte de l'inflation depuis cinq ans.

Selon les données dont votre rapporteur a pu disposer, le produit attendu de cette nouvelle taxe devrait atteindre 185 millions de francs par an à partir de 1992, à comparer avec un produit de 90 millions de francs en 1989 et une estimation de 85 millions de francs en 1990.

En 1991, selon le ministère de l'environnement, le produit serait de 110 millions de francs, *"compte tenu de la publication tardive des textes après une longue procédure européenne"*. Le rapport sur les taxes parafiscales annexé au projet de loi de finances pour 1991 est plus modéré, puisqu'il évalue à seulement 100 millions de francs, les recettes de cette taxe.

Dans ces conditions, on peut se demander si les modifications de la taxe seront, en 1991, suffisantes pour prendre le relais du budget de l'Etat, notamment si on considère l'objectif fixé par le plan national pour l'environnement en matière de pollution de l'air : réduire de 20 à 30 % la pollution atmosphérique.

En tout état de cause, une revalorisation générale portant sur l'élargissement de l'assiette et la diminution des seuils d'imposition devra être envisagée d'ici à 1995.

Le produit de la taxe sera affecté à la surveillance de la qualité de l'air, au développement de technologies nouvelles et à des aides pour la réalisation d'équipements destinés à réduire les émissions industrielles.

Toutes ces orientations peuvent être approuvées. Cependant, la pollution de l'air constitue un des domaines de l'action publique en faveur de l'environnement où le principe pollueur-payeur, que certains présentent comme la panacée en matière de financement de cette action, trouve une limite naturelle. Selon les termes mêmes des réponses apportées sur ce point à votre rapporteur par le ministère, *"le taux très faible de la taxe n'est pas incitatif en lui-même : 130 francs par tonne de SO₂ est de dix à vingt fois moindre que le surcoût d'un combustible moins soufré pour ne pas émettre une tonne de SO₂"*.

En d'autres termes, l'application du principe pollueur-payeur, et ce n'est pas la simple actualisation du taux de la taxe qui viendra changer les choses, donne simplement au pollueur le droit de continuer à polluer moyennant un droit à polluer dérisoire. Force est de constater qu'une politique efficace de lutte contre les pollutions

appellerait des incitations plus fortes, traduction d'une volonté plus déterminée.

Un montant représentant les trois quarts au moins de la recette nette de la taxe effectivement perçue par l'Agence pour la qualité de l'air devrait être affecté à des opérations de développement et d'aides pour la réalisation d'équipements au cours des années à venir. Souhaitons qu'il se révèle suffisant pour véritablement changer le degré de la lutte contre la pollution de l'air, qui semble marquer le pas actuellement.

2. Le renforcement des moyens de l'A.Q.A.

L'Agence pour la qualité de l'air, établissement public de l'Etat à caractère industriel et commercial créé par la loi n°80-513 du 7 juillet 1980, a pour missions principales de promouvoir le développement de techniques de prévention de la pollution de l'air et leur utilisation, de renforcer la surveillance de la qualité de l'air et d'améliorer l'information en la matière.

Depuis 1985, elle assure en outre la gestion technique et financière de la taxe parafiscale sur la pollution atmosphérique.

Selon le ministère de l'environnement, *"le budget de fonctionnement est, au regard des missions techniques, d'information et de service public de l'Agence, à un niveau minimal en 1990. Compte tenu du budget d'intervention qu'elle doit gérer et des crédits provenant de la taxe parafiscale sur la pollution atmosphérique, il était impératif que l'effectif de l'Agence puisse être renforcé"*. Il est vrai que l'A.Q.A. est une petite unité de 31 personnes et que si les frais de personnel représentent 69 % des dépenses de fonctionnement, des économies importantes ont été réalisées, ces dernières années, sur les frais généraux.

En 1991, la subvention de fonctionnement de l'Agence augmentera donc d'1,5 million de francs, soit + 15,4 %, ce qui permettra le recrutement de trois nouveaux ingénieurs. Espérons que l'A.Q.A., sa spécificité et sa connaissance des problèmes, soient préservées au sein de la nouvelle Agence de l'environnement et des économies d'énergie, dont elle ne représentera qu'une faible part des effectifs.

Au titre des subventions d'équipement, l'A.Q.A. recevra une dotation supplémentaire égale à 2,5 millions de francs en autorisations de programme. En effet, la mise en place d'une politique

ambitieuse de qualité de l'air passe par le développement de la lutte contre les rejets du secteur des transports, qui, avec la réduction des émissions de polluants en provenance des installations de combustion et des installations industrielles, prend une place de plus en plus importante dans la lutte contre la pollution de l'air. Les dispositions européennes sur "la voiture propre" (voiture à essence et à diesel) et sur les poids lourds n'atteindront leur plein effet qu'après le renouvellement du parc, à l'horizon de l'an 2000.

Aussi faut-il donner une nouvelle dimension à la lutte contre la pollution automobile, notamment dans le cadre des mesures à prendre contre l'effet de serre. Il conviendra notamment de développer de nouvelles technologies dans l'optique d'une sévèrisation de la réglementation.

Les nouvelles voies à explorer sont nombreuses : utilisation de nouveaux carburants moins polluants, mise au point de moteurs moins polluants permettant de s'affranchir de l'emploi de dispositifs de dépollution, développement de nouvelles technologies (turbines à gaz...), réduction des émissions des véhicules à deux roues, aide aux transports en commun non polluants ou aux véhicules utilitaires électriques...

Les moyens supplémentaires octroyés à l'A.Q.A. au titre de ses crédits d'intervention n'apparaissent donc que comme un premier pas face à ses besoins, dont l'urgence n'est plus à démontrer.

D'une manière générale, votre rapporteur, tout en se réjouissant des évolutions positives contenues dans le projet de budget, constate qu'il est temps de changer d'échelle et de penser la lutte contre les pollutions en termes globaux. Cette politique ne se limite plus aux utilisations non polluantes des énergies et des ressources terrestres ni au soutien des procédés propres.

Il en va de même en matière de politique des déchets.

B. LA RECUPERATION DES DECHETS

1. La taxe parafiscale sur les huiles de base neuves

Le décret n°86-549 du 14 mars 1986 a créé une taxe parafiscale sur les huiles de base au profit de l'Agence nationale pour la récupération et l'élimination des déchets (A.N.R.E.D.), afin de

faciliter les opérations de collecte et d'élimination des huiles usagées, ainsi que des actions d'information et d'assistance aux producteurs et détenteurs d'huiles usagées. Son assiette comprend les huiles de base, à l'exclusion des huiles régénérées, et les huiles de base incorporées aux préparations lubrifiantes ou additifs.

La perception de cette taxe s'est terminée le 31 août 1989. Afin notamment de permettre la continuité de l'indemnisation du service de collecte et d'élimination des huiles usagées, une nouvelle taxe parafiscale a été instituée par décret en Conseil d'Etat pour une période allant jusqu'au 31 décembre 1992. Le taux maximum de perception a été établi à 90 francs par tonne et le taux effectif, fixé à 70 francs par tonne, est identique à celui de l'ancienne taxe.

Compte tenu de l'élargissement de l'assiette de la taxe aux huiles de base régénérées et aux huiles de base importées dans les D.O.M.-T.O.M., le produit attendu pour 1990 a été estimé à près du double de celui de 1989, soit 61,6 millions de francs, contre 39,8 millions de francs. En 1991, les prévisions ont été établies au même niveau que 1990. Aussi, l'amélioration de la gestion des déchets dangereux nécessite l'adoption de nouveaux moyens.

2. Des besoins financiers importants

En matière de maîtrise des déchets, les grands objectifs d'un programme national s'orientent autour de quatre axes principaux :

- limiter la production des déchets ;
- connaître et contrôler leurs mouvements et l'évolution de leurs caractéristiques ;
- assurer, lorsque cela est possible, leur valorisation ou leur destruction ;
- effectuer dans de bonnes conditions le stockage en décharge des déchets résiduels, qui doivent donc être strictement limités.

Outre le développement des écoproduits, la politique curative menée avec succès depuis dix ans devra être accentuée, afin en particulier d'encourager la valorisation des déchets : mise en place de collectes sélectives des ordures ménagères, création de 1.000 déchetteries en cinq ans, accroissement du taux de recyclage global,

hors matériaux de construction, des matières premières industrielles d'un tiers actuellement à la moitié en l'an 2000.

La récupération et le recyclage de ces matières premières et la limitation de la mise en décharge nécessitent de dégager des moyens importants, que le plan national pour l'environnement chiffre à 1,2 milliard de francs par an :

- 400 millions de francs pour le traitement et la valorisation des ordures ménagères (résorption des décharges brutes, création de déchetteries, collecte des déchets toxiques, récupération des verres, plastiques...):

- 20 millions de francs pour la valorisation de la moitié des 500.000 pneumatiques usagés ;

- 150 millions de francs pour le recyclage des matières plastiques ;

- 100 millions de francs pour les déchets agricoles (plastiques, déjections phytosanitaires...);

- 200 millions de francs pour les déchets industriels (friches, décharges de classe un, installations de traitement, diagnostic...);

- le solde serait consacré à la recherche, la formation et l'information.

Un tel effort financier est sans commune mesure avec les crédits actuels, ce qui explique l'idée développée par le plan national pour l'environnement de créer plusieurs taxes nouvelles : redevance sur les décharges payées par le gestionnaire, taxe départementale sur les ordures ménagères, redevance sur les produits pour lesquels des filières de recyclage doivent être mises en oeuvre (pneus, P.V.C....), révision des modalités d'assujettissement des installations de traitement à la taxe professionnelle.

A l'instar des réflexions émises à propos de la qualité de l'air, votre rapporteur ne peut que souligner la limite qui s'attache à la généralisation du principe pollueur-payeur et la nécessité de mettre en oeuvre de nouvelles ressources fiscales. Celles-ci devraient notamment permettre un accroissement sensible des moyens de l'A.N.R.E.D., dont le projet de budget porte les prémices.

3. La revalorisation des moyens de l'A.N.R.E.D.

8.245 millions de francs supplémentaires sont inscrits à cet effet au projet de budget pour 1991.

Les vingt-deux mesures prises par le Gouvernement, lors du conseil des ministres du 4 janvier 1989 pour l'amélioration de la politique de gestion des déchets, ont marqué la volonté de mener une politique ambitieuse en matière de déchets notamment en renforçant les moyens d'action de l'Agence.

Conformément à ces orientations, le conseil d'administration de l'A.N.R.E.D. a demandé que le nombre d'agents affectés à des tâches de service public soit porté à 56 en 1990 et 62 en 1991.

3,142 millions de francs sont inscrits au projet de loi de finances pour 1991 pour le recrutement de ces agents (chapitre 44-10 article 70).

En outre, en moyens d'interventions, les dotations de l'Agence passeront de 34 millions de francs en 1990 à 37,3 millions de francs en 1991, 3,303 millions de francs supplémentaires venant s'imputer sur le chapitre 67-20 article 50.

Si un large accord devait se dégager concernant la politique de lutte contre les déchets et, plus généralement, en matière de lutte contre les pollutions, on ne peut que souligner qu'au-delà des augmentations de crédit, dont l'importance en pourcentage n'est que le reflet de leur faiblesse en valeur absolue, d'autres moyens devront être trouvés rapidement pour atteindre les objectifs définis.

Sur le plan des structures, cette recherche de nouveaux modes de financement et la nécessité d'approfondir les actions mises en oeuvre semblent devoir faire douter du bien fondé du regroupement des deux agences chargées de la lutte contre les pollutions et de l'A.F.M.E. dans un organisme unique.

Certes, tous les problèmes de pollution sont liés et il paraît difficile de les appréhender séparément, d'autant que les agences actuelles ne couvrent qu'une partie des pollutions existantes. Mais, ne serait-ce que d'un point de vue financier et budgétaire, ne risque-t-on pas de créer une structure ingérable et difficilement maîtrisable ?

Gageons qu'avec des subventions provenant de plusieurs ministères, auxquelles s'ajoutera le produit des taxes parafiscales, ainsi que d'éventuelles nouvelles ressources, il sera difficile de contrôler efficacement l'emploi des ressources importantes de la nouvelle agence et de s'assurer de la non-dilution des actions

actuelles, par delà l'effet médiatique indéniable de la "super-agence" de l'environnement.

III - LA RECONDUCTION DE LA POLITIQUE DES RISQUES

1. L'action de la délégation aux risques majeurs en 1990

En 1990, la délégation aux risques majeurs a bénéficié d'une enveloppe de crédits de 32,55 millions de francs répartis de la manière suivante :

- 18,45 millions de francs sur le chapitre 34-20 article 20 ont permis principalement de poursuivre le programme de cartographie réglementaire des risques naturels. Ainsi qu'il en a été décidé en 1989, cette cartographie est constituée des plans d'exposition aux risques (P.E.R.) pour les communes les plus exposées, de périmètres de risques au sens de l'article R.111-3 du code l'urbanisme pour les zones de risques bien identifiées (urbanisation ou aménagements futurs) ou d'études préalables à l'élaboration des P.O.S. pour les communes faiblement exposées. 150 communes nouvelles environ sont concernées, portant à 700 le nombre des communes ayant un P.E.R. (sur 400 P.E.R. à élaborer).

Outre cette cartographie, les études générales relatives à la prévention sont poursuivies.

- 5 millions de francs, sur le chapitre 34-20, article 90 Programme de diffusion des connaissances sur les risques, sont consacrés à trois objectifs principaux : l'information générale sur la prévention des risques, l'information, la formation et la sensibilisation des enseignants et l'information préventive dans des sites (agglomérations, bassins fluviaux, etc...) où les risques sont importants, en mobilisant tous les acteurs locaux (élus, professionnels, associations, administrations,...).

- 2,5 millions de francs en autorisations de programme et en crédits de paiement sont inscrits sur le chapitre 57-50, article 70 "Etudes pour la prévention des risques technologiques et naturels majeurs et collège de la prévention des risques technologiques majeurs". 2 millions de francs en crédits de paiement sont réservés pour les études à engager par le collège de la prévention des risques technologiques créé par le décret n° 89-85 du 8 février 1989. Les

500.000 francs permettent à la délégation aux risques majeurs de réaliser des études générales relatives à la prévention.

- 2,5 millions de francs en autorisations de programme et en crédits de paiement (chapitre 67-20, article 97 "Prévention des risques technologiques et naturels majeurs" - subventions d'équipement) visent à poursuivre l'aide financière aux collectivités locales pour des opérations de prévention et de protection urgentes.

- 4,1 millions de francs sont consacrés sur le chapitre 67-20, article 80 au développement des recherches en matière de prévention des risques technologiques et naturels majeurs dans les axes définis en 1989 et 1990.

2. Une simple reconduction des crédits en 1991

En 1991, l'enveloppe de crédits et sa répartition n'évolueront pas. Les objectifs de la politique de prévention des risques n'étant pas modifiés, l'emploi de ces crédits ne le sera pas également.

Il en est de même des moyens en personnel qui resteront constants. La délégation aux risques majeurs est composée de 22 personnes, dont 14 sont mises à disposition par le ministère de l'équipement, du logement, des transports et de la mer et 8 par d'autres ministères et des organismes.

L'élaboration d'un projet d'administration en 1988-1989 approuvé par le secrétaire d'Etat chargé de la prévention des risques technologiques et naturels majeurs avait fait apparaître la nécessité de développer fortement les moyens financiers et humains de la délégation aux risques majeurs pour apporter une réponse suffisante aux inquiétudes de la population. Il faut constater que si des moyens financiers supplémentaires ont été attribués entre 1988 et 1989, aucune création d'emploi n'a été effectuée.

S'agissant des programmes, selon le ministère, la dotation de 15 millions de francs attribuée aux plans d'exposition aux risques est maintenue au même niveau, en francs courants, depuis 1989. Elle devrait permettre d'atteindre à la fin de l'année 1991 un chiffre d'environ 1.000 communes dotées d'un document réglementaire de prise en compte des risques naturels.

Ce montant est-il suffisant, compte tenu de l'élaboration souhaitable de 3.300 plans d'exposition aux risques supplémentaires ?

Il est permis d'en douter, même si certaines procédures peuvent accélérer le rythme de mise en place de ces plans.

De même, la directive dite Seveso du 24 juin 1982 imposait la réalisation des études de danger pour juillet 1989. Aussi 569 études concernant 298 installations ont déjà été réalisées et remises à l'administration.

Néanmoins des compléments et mises à jour de ces études vont être demandés par l'inspection des installations classées en 1991, et, lorsque les études de danger révéleront des insuffisances de la sécurité des installations, des prescriptions complémentaires imposant la mise en oeuvre de moyens de prévention supplémentaires seront prises par les préfets. Surtout, la directive Seveso a été modifiée par la directive 88/60/C.E.E. du 24 novembre 1988. Son champ d'application a été largement étendu, en particulier aux stockages de produits dangereux. La date d'entrée en vigueur de ces dispositions a été fixée au 1er juin 1991.

De nombreuses études et recherches sur les risques liés à certaines substances introduites par la nouvelle directive devront donc être menées, concernant la décomposition de produits lors d'incendie, les zones de dangers en cas d'accident... Les moyens dégagés permettront-ils de faire face à cette demande croissante ?

Ce n'est pas sûr. D'une manière générale, si les crédits consacrés à la lutte contre les pollutions augmentent de 18 % en dépenses ordinaires et autorisations de programme en 1991, soit un taux beaucoup plus raisonnable que celui de l'ensemble du budget pour l'évolution des moyens de l'action prioritaire en son sein, force est de constater qu'en valeur absolue, l'accroissement des dotations reste modeste, voire inexistant. Compte tenu des enjeux et des objectifs annoncés, il convient aujourd'hui de dépasser les discours simplistes concernant les pollutions, les pollueurs et le prix à payer pour ces pollutions, pour véritablement réfléchir aux inflexions nécessaires. En ce domaine, aucune réforme d'ensemble n'est entreprise dans le budget qui nous est proposé, d'où un sentiment d'inachevé.

Certes, des inflexions sont perceptibles, visant en particulier à prendre en compte l'intérêt nouveau des populations pour certaines formes de pollution, comme dans le domaine de l'énergie et de la radioactivité, au titre duquel un crédit de deux millions de francs est inscrit au projet de budget afin d'être à même de pouvoir répondre au déclenchement éventuel de campagnes médiatiques au sujet du radon.

Mais, aujourd'hui, c'est l'ensemble des risques et pollutions qui doivent faire l'objet d'investigations poussées, tant est

grande l'attente du public, déconcerté par le flot d'informations dont il peut disposer, comme l'illustre l'exemple récent de décharges du C.E.A. dans le département de l'Essonne. Même s'il importe de faire toute la lumière sur les incidents et faits mis en exergue, rien ne serait pire que de devoir justifier, a posteriori, les choix du passé et remettre en cause les responsabilités de l'époque.

Il convient donc d'approfondir l'action des organismes publics et, pour cela, de les doter des moyens nécessaires, ce dont le projet de budget ne se préoccupe que partiellement.

CHAPITRE IV

LA PROTECTION DE LA NATURE : UNE RECONDUCTION DES CREDITS

En dépenses ordinaires et crédits de paiement, les moyens consacrés à la protection de la nature passent de 271,5 millions de francs en 1990 à 284 millions de francs en 1991, soit une progression égale à 4,6 %, légèrement supérieure à la hausse des prix prévue pour 1991 (2,8 %) mais inférieure à l'accroissement de l'ensemble des dépenses de l'Etat (4,8 %).

Le budget de la nature est donc caractérisé par une relative stagnation de ses crédits. Cette reconduction masque des évolutions divergentes :

- effort en faveur de l'amélioration de la connaissance du patrimoine naturel et de sa sauvegarde ;
- poursuite de l'engagement concernant les espaces naturels protégés ;
- mais régression des crédits consacrés au conservatoire du littoral et limitation des soutiens aux offices nationaux.

**Evolution des crédits prévus en faveur de la protection de la nature
Dépenses ordinaires**

(en francs)

| Intitulés (chapitres et articles) | Budget voté 1990 | Projet de budget 1991 | Variations | |
|---|---------------------|--------------------------|-------------------|----------------|
| | | | en volume | en % |
| Titre III | 120.185.456 | 127.359.154 | 7.173.698 | 5,97 |
| 34-20 - Protection de la nature et de l'environnement - Dépenses spécifiques de fonctionnement et d'entretien | 16.452.140 | 20.952.140 | 4.500.000 | 27,35 |
| 60 - Protection de la nature | 16.452.140 | 20.952.140 | 4.500.000 | 27,35 |
| 34-97 - Remboursement à divers établissements publics de dépenses effectuées dans le domaine de la protection de la nature et de l'environnement | 7.171.589 | 3.665.287 | - 3.506.302 | - 48,89 |
| 50 - Office national de la chasse | 3.164.531 | 3.164.531 | - | - |
| 70 - Remboursement à l'ONF des frais de gestion de la réserve du Mont-Vallier | 400.756 | 500.756 | 100.000 | 24,95 |
| 80 - Conseil supérieur de la pêche | 3.606.302 | - | - 3.606.302 | - 100,00 |
| 36-41 - Subventions de fonctionnement au conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres et aux parcs nationaux | 96.561.727 | 102.241.727 | 5.680.000 | 5,88 |
| 10 - Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres | 11.146.824 | 11.396.824 | 250.000 | 2,24 |
| 20 - Parcs nationaux | 85.414.903 | 90.844.903 | 5.430.000 | 6,36 |
| 37-02 - Instances consultatives nationales | - | 500.000 | 500.000 | 100,00 |
| 20 - Conseil national de la protection de la nature | - | 500.000 | 500.000 | 100,00 |
| Titre IV | 20.733.007 | 28.433.007 | 7.700.000 | 37,14 |
| 44-10 - Protection de la nature et de l'environnement - Subventions | 20.733.007 | 28.433.007 | 7.700.000 | 37,14 |
| 20 - Protection de la nature et des paysages | 5.646.119 | 12.346.119 | 6.700.000 | 118,67 |
| 40 - Parcs naturels régionaux | 15.086.888 | 16.086.888 | 1.000.000 | 6,63 |
| TOTAL | 140.918.463 | 155.792.161 | 14.873.698 | + 10,55 |

**Evolution des credits prévus en faveur de la protection de la nature
Dépenses en capital**

(en francs)

| Intitulés (chapitres et articles) | Budget voté 1990 | | Projet de budget 1991 | | Variations (en volume) | | Variations (en %) | |
|---|------------------|-------------|-----------------------|-------------|---------------------------|-------------|----------------------|--------|
| | A.P. | C.P. | A.P. | C.P. | A.P. | C.P. | A.P. | C.P. |
| Titre V | 8.700.000 | 6.800.000 | 19.300.000. | 8.900.000 | 10.600.000 | 2.100.000 | 121,84 | 30,88 |
| 57-20 - Protection de la nature et de l'environnement - Etudes, acquisitions et travaux d'équipement | 8.700.000 | 6.800.000 | 19.300.000 | 8.900.000 | 10.600.000 | 2.100.000 | 121,84 | 30,88 |
| 60 - Protection de la nature | 8.700.000 | 6.800.000 | 19.300.000 | 8.900.000 | 10.600.000 | 2.100.000 | 121,84 | 30,88 |
| Titre VI | 133.302.000 | 123.800.000 | 148.102.000 | 119.300.000 | 14.800.000 | - 4.500.000 | 11,10 | - 3,63 |
| 67-20 - Protection de la nature et de l'environnement - Subventions d'équipement | 21.762.000 | 19.800.000 | 35.562.000 | 18.300.000 | 13.800.000 | - 1.500.000 | 63,41 | - 7,58 |
| 60 - Protection de la nature | 21.762.000 | 19.800.000 | 35.562.000 | 18.300.000 | 13.800.000 | - 1.500.000 | 63,41 | - 7,58 |
| 67-41 - Subventions d'équipement au conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres | 111.540.000 | 104.000.000 | 112.540.000 | 101.000.000 | 1.000.000 | - 3.000.000 | 0,90 | - 2,88 |
| 10 - Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres | 80.400.000 | 81.500.000 | 80.400.000 | 74.000.000 | - | - 7.500.000 | - | - 9,20 |
| 20 - Parcs nationaux | 31.140.000 | 22.500.000 | 32.140.000 | 27.000.000 | 1.000.000 | 4.500.000 | 3,21 | 20,00 |
| Total | 142.002.000 | 130.600.000 | 167.402.000 | 128.200.000 | 25.400.000 | - 2.400.000 | 17,89 | - 1,84 |
| Total dépenses ordinaires + crédits de paiement | //////////////// | 271.518.463 | //////////////// | 283.992.161 | //////////////// | 12.673.698 | //////////////// | + 4,59 |

I - UN EFFORT EN FAVEUR DE LA CONNAISSANCE DU PATRIMOINE NATUREL ET DE SA SAUVEGARDE

A. DES OBJECTIFS ELARGIS

1. Des inégalités croissantes

Les besoins des Français ne concernent plus seulement le confort matériel mais s'étendent de plus en plus à des aspirations "d'accompagnement": conditions de travail et de vie, formation, culture, loisirs.

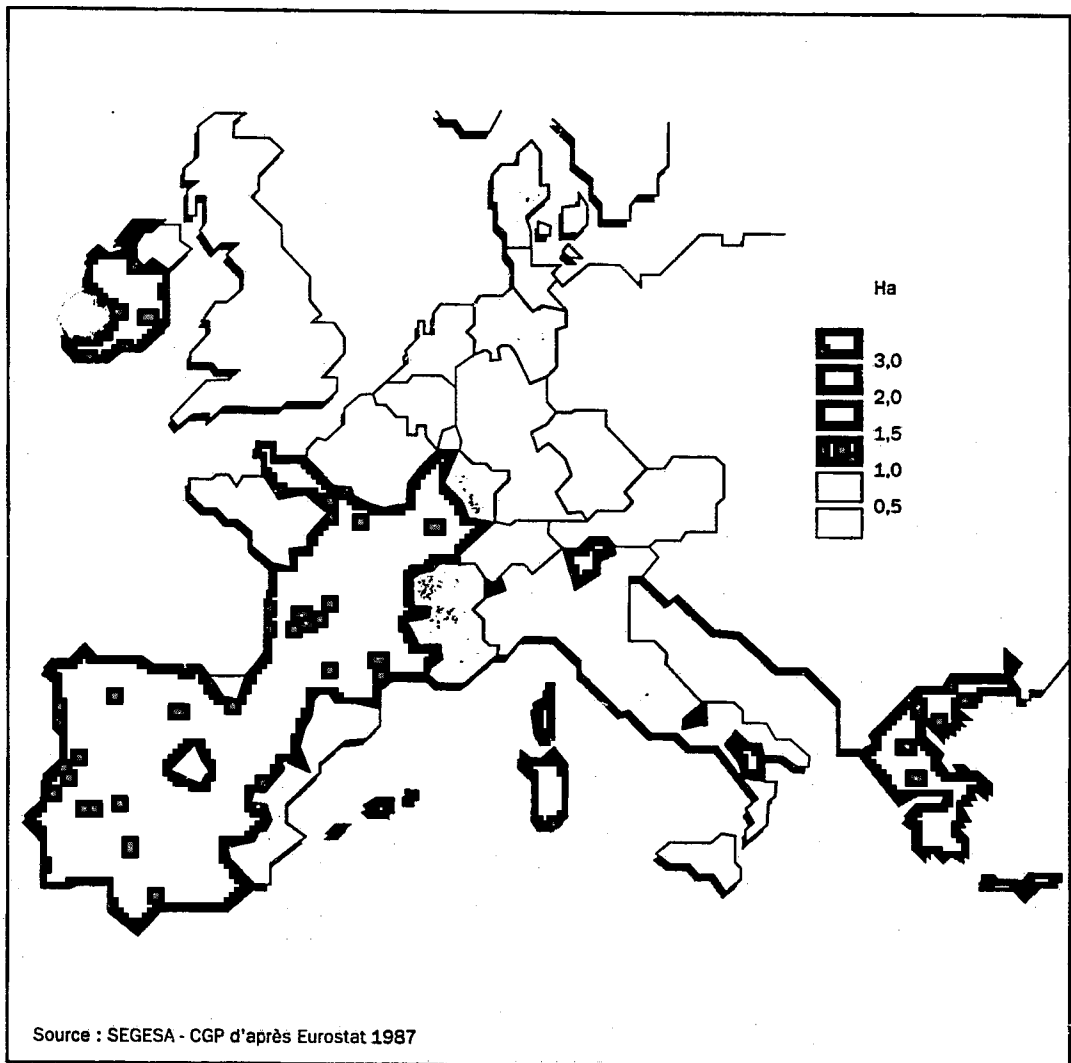
Ces aspirations constituent le cadre de vie des citoyens, qui doit être à la fois de qualité, non pollué, générateur d'agrément, de sécurité et de repos.

Si chaque territoire, chaque région, département ou commune, possède un potentiel en matière d'environnement, la valorisation de ces atouts est plus ou moins difficile, selon le degré de pression qui s'exerce sur ces espaces, ces sites, ces paysages.

La carte ci-dessous illustre, à l'échelle européenne, les différences d'espaces naturels par habitant dans l'ensemble de la Communauté européenne.

Deux ensembles très différents se dessinent : l'un, au nord, densément peuplé et pauvre en espaces naturels, l'autre, à la population plus clairsemée, situé principalement au sud de l'Europe.

Superficie moyenne d'espaces naturels par habitant
(en hectares)



En France, l'espace naturel semble satisfaisant le long de la "diagonale aride" des régions peu peuplées ou en voie de désertification et beaucoup plus limité dans les autres. Il importe donc à la fois de préserver les espaces là où ils sont abondants, en confortant les acquis, et de faciliter l'accès des populations, essentiellement urbaines, à la nature, dans les autres régions et notamment dans les grandes agglomérations, où s'exerce une forte pression foncière.

Accès de tous à un égal environnement et conservation de notre patrimoine, tant en matière de faune que de flore, loin de former deux objectifs contradictoires constituent les deux aspects d'une même politique.

2. De nouveaux objectifs

L'objectif recherché est de passer d'une politique limitée à la protection réglementaire et à la gestion de quelques éléments exceptionnels du patrimoine, d'espèces de faune et de flore à une politique de surveillance, de préservation et de gestion de l'ensemble du patrimoine naturel rural et urbain.

Selon le ministère de l'environnement, il s'agira de :

- maintenir la diversité biologique dans tous ses aspects ;
- utiliser au mieux les potentialités de notre pays pour rétablir, voire étendre, cette diversité biologique, contribuant ainsi à l'effort international ;
- harmoniser des rapports que l'homme entretient avec la nature particulièrement en améliorant la qualité de celle à laquelle il a accès tous les jours à la campagne et en ville ;
- créer et moderniser les équipements d'accueil et de pédagogie des espaces naturels protégés relevant de la responsabilité de l'Etat.

B. LES CREDITS CONSACRES A LA PROTECTION DE LA FAUNE ET DE LA FLORE

Selon le ministère, "*les actions successives et itératives communes à toute protection demeurent :*

- *la connaissance du statut des espèces, de leur évolution ;*
- *la connaissance des causes de ces évolutions ;*
- *l'adoption de mesures réglementaires de protection ;*
- *la mise en oeuvre d'actions concrètes de terrain."*

Dans les faits, l'amélioration de la connaissance du patrimoine naturel constitue la priorité des actions de la direction de la protection de la nature. Les crédits de protection seront pour leur part reconduits ou complétés.

1. L'amélioration de la connaissance du patrimoine naturel

L'amélioration de la connaissance du patrimoine naturel regroupe les crédits de l'observatoire du patrimoine naturel et ceux consacrés à l'inventaire des zones naturelles d'intérêt floristique et faunistique.

L'accroissement des moyens est destiné à donner une meilleure assise aux mesures de protection ou de gestion du milieu.

A cet effet, il est attribué à l'observatoire 0,5 million de francs, sur le chapitre 34-20 article 60, et 4,6 millions de francs en autorisations de programme, sur le chapitre 57-20 article 60. En revanche, les crédits supplémentaires inscrits au chapitre 44-10 article 20, soit 2 millions de francs, constituent le simple redéploiement d'une subvention précédemment inscrite à l'article 90 du même chapitre, désormais entièrement consacré à des subventions dans le domaine de la prévention des pollutions et la gestion des milieux naturels.

L'année 1990 a marqué l'achèvement de la première phase de l'inventaire du patrimoine de la France, du moins pour sa partie métropolitaine.

Deux catégories de zones naturelles d'intérêt écologique, faunistique et floristique ont été déterminées : les zones présentant un intérêt biologique remarquable car regroupant des espèces rares ou des écosystèmes représentatifs et les grands ensembles naturels.

Point de départ d'une politique cohérente de conservation de notre patrimoine, cet inventaire doit permettre à la fois de créer un réseau d'espaces protégés, de disposer d'indicateurs biologiques sur des modifications des écosystèmes et d'apporter une information technique sur la nature aux gestionnaires du territoire. Il comprend 13.400 zones, couvrant 4,16 millions d'hectares pour les zones de la première catégorie et 10,7 millions d'hectares pour les autres zones, soit, au total, plus du quart du territoire métropolitain.

Pérennisé et amélioré dans le cadre de l'observatoire des milieux naturels, l'inventaire constituera un outil d'avant-garde performant pour plus particulièrement suivre l'évolution des milieux les plus menacés ou subissant des transformations importantes : dunes, en raison de la pression touristique qui s'exerce sur le littoral, milieux humides, du fait des évolutions du contexte économique de l'agriculture et de l'utilisation des ressources en eau et landes et prairies d'altitude, à cause des difficultés de l'élevage.

Outre une diffusion élargie de l'information continue dans l'inventaire, les moyens supplémentaires alloués à l'observatoire du patrimoine permettront, en 1991, de compléter les données existantes et de poursuivre les études dans les D.O.M.-T.O.M.

Exemple privilégié de démarche cohérente dans le domaine de l'environnement, l'inventaire des zones naturelles d'intérêt écologique, faunistique et floristique pourrait être adapté à d'autres actions publiques, comme la lutte contre les pollutions.

Il ne doit cependant pas faire passer au second plan les moyens consacrés à la protection des espèces.

2. La protection de la faune et de la flore

a) Les réserves naturelles

L'année 1991 serait, en matière de réserves naturelles, *"l'occasion de poursuivre le virage et d'amplifier le nouvel élan amorcé en 1990"*.

Les chiffres semblent conduire à plus de mesure, d'autant que le ministère précise que les 7 millions de francs supplémentaires accordés au soutien aux réserves ont pour objet *"la mise à niveau de leurs moyens de gestion et notamment d'agrandissement des surfaces"*.

De fait, le nombre de réserves a peu évolué en 1989 et 1990. Remplir les objectifs du plan national pour l'environnement nécessitera plus que le doublement de ces zones, actuellement au nombre de 100.

La création de 174 réserves supplémentaires est explicitement envisagée, afin, en particulier, de protéger les zones humides, les forêts, la montagne et les zones d'agriculture extensive, les grottes et sites géologiques et la mer.

Selon le ministère, on sera donc amené, dans les années qui viennent, à doubler, voire tripler, le rythme actuel de création et la gestion de ces espaces protégés nécessitera la mise en place de moyens nouveaux. Or, le projet de budget ne constitue que l'actualisation des moyens de fonctionnement des réserves, compte tenu de l'accroissement prévisible de leur nombre (1).

b) Les autres crédits

Ces dotations concernent un grand nombre d'opérations de faible importance, à l'exception des **actions communautaires pour l'environnement**.

Dans ce domaine, les crédits passeront de 2 à 9 millions de francs en autorisations de programme (chapitre 67-20 article 60) afin de remplir les obligations découlant de la directive n° 79/409 relative à la conservation des oiseaux. Les moyens supplémentaires permettront de désigner les zones de protection spéciale, en association avec les collectivités locales.

Par ailleurs, les négociations se poursuivent sur un ~~texte~~ **texte** majeur concernant la protection des habitats naturels, de la faune et de la flore sauvages, qui transposerait un droit communautaire les dispositions de la convention de Berne récemment ratifiée par la France. Plus contraignantes que celles de la "directive oiseaux", les dispositions de ce texte entraîneraient des besoins financiers d'une toute autre ampleur que ceux alloués en 1991.

Les autres crédits supplémentaires sont les suivants :

- 2 millions de francs seront consacrés à la **gestion contractuelle de l'espace et aux conservatoires régionaux des sites**, afin notamment d'abonder la ~~partie~~ **partie** purement protection des

1. Outre les deux réserves créées depuis le début de l'année, six autres dossiers sont en cours d'instruction, quatre textes de création sont soumis à révision et la création de dix réserves supplémentaires est envisagée pour 1991.

zones touchées par la politique d'extensification décidée au plan communautaire ;

- 4,9 millions de francs serviront à la **restauration des milieux naturels aquatiques et à la gestion intégrée des cours d'eau**. Au demeurant, ces crédits seront sans doute insuffisants pour remplir les objectifs fixés dans le cadre du partenariat avec les collectivités locales de restauration chaque année de 150 kms de cours d'eau ;

- la **politique du paysage** bénéficiera d'un million de francs supplémentaires, destinés à l'amorce d'une politique d'ensemble. A terme, il serait souhaitable que cette politique, qui semble indispensable compte tenu de l'intérêt grandissant pour cet atout touristique et des risques qui pèsent sur lui en raison de la désertification rurale, soit intégralement assurée par le ministère de l'environnement, avec les financements correspondants actuellement pris en charge par la direction de l'architecture et de l'urbanisme du ministère de l'urbanisme et du logement ;

- le **soutien des actions de protection de la faune et de la flore** disposera de 2,7 millions de francs de plus que l'année passée en dépenses ordinaires et d'un million de plus en autorisations de programme. Ces moyens permettront surtout de poursuivre les actions de sauvegarde des ours, ce qui facilitera peut-être l'acceptation des mesures récemment décidées ;

- les **conservatoires génétiques** dans le domaine de la pêche, voient leurs crédits renforcés, à raison de 300.000 francs en dépenses ordinaires et de 500.000 francs en autorisations de programme.

II - LES ESPACES NATURELS : UN SECTEUR GLOBALEMENT SACRIFIE

Hormis les réserves naturelles et les conservatoires régionaux des sites, l'engagement de l'Etat en faveur des espaces naturels protégés concerne deux grands espaces : les parcs naturels régionaux et les parcs nationaux. A l'instar des réserves naturelles, les crédits nouveaux obtenus pour 1991 visent uniquement à renforcer les moyens en personnel de ces organismes. En outre, le conservatoire du littoral apparaît comme le parent pauvre du budget.

A. LES PARCS : PAS D'INFLEXION REELLE

1. Les parcs nationaux

Les crédits des parcs nationaux s'accroissent de 6,4 % en dépenses ordinaires et de 3,2 % en autorisations de programme. Ces moyens atteindront respectivement 90,844 et 32,140 millions de francs, contre 85,414 et 31,140 millions de francs en 1990.

L'augmentation des dépenses de fonctionnement sera pour l'essentiel consacrée à l'accroissement des charges de personnel et de matériel (pour 3,93 millions de francs) : avancements automatiques d'échelons, augmentation générale de la masse salariale, application des deux premières tranches du protocole sur la rénovation de la grille de la fonction publique... Pour le solde - 1,5 million de francs - ces crédits seront utilisés à l'amorce d'une action interespaces. En d'autres termes, sur le modèle de ce qui existe par exemple aux Etats-Unis, il s'agit de valoriser l'image des parcs, pour le développement d'actions en commun.

L'accroissement d'un million de francs des crédits d'investissement devrait permettre la poursuite de la politique de modernisation des parcs nationaux entamée en 1989. Celle-ci comporte trois volets :

- aménagement des sites à très grande fréquentation,
- remise en état du patrimoine confié à l'Etat,
- modernisation d'équipements d'accueil.

Enfin, il convient de rappeler que la mission d'étude en vue de la création d'un parc national du Mont-Blanc, mis en place le 15 juin 1989, a fait un premier bilan des richesses biologiques et des contraintes de ce milieu naturel. Le projet ne pourra cependant pas déboucher, au mieux, avant la mi-1991.

Les autres perspectives de création de nouveaux parcs s'inscrivent dans l'exploitation concertée et hiérarchisée du récent inventaire des zones naturelles d'intérêt écologique faunistique et floristique. Des contrats sont en cours ou envisagés en Corse pour développer un parc marin, à La Réunion et en Guyane pour protéger des éléments de forêt vierge et en Bretagne pour un parc marin atlantique. Gageons que ces projets et la poursuite des actions de mise à niveau indispensable des équipements existants rendront nécessaire un effort d'une toute autre ampleur que celui fourni cette année, qui ne se traduit pas réellement par des moyens nouveaux,

Sur le plan financier, les crédits des parcs se répartissent entre dotations directes (soutien au fonctionnement sur le chapitre 44-10 article 40 et aux investissements sur le chapitre 67-20 article 60) et crédits transférés à partir du Fonds interministériel pour la qualité de la vie.

Au titre des crédits budgétaires directs, la participation de l'Etat pour 1991 fait apparaître un accroissement de 5,8 % en dépenses ordinaires et autorisations de programme, qui atteindront 25,529 millions de francs au lieu de 24,129 en 1990. En crédits de paiement, les dotations ne devraient s'élever qu'à 8,6 millions de francs, en baisse de 23,6 % par rapport à 1990 (11,25 millions de francs).

Selon le ministère "après un rattrapage important de crédits de paiement sur le budget de 1990, la dotation de 1991 sera fixée à un niveau qui devrait permettre une réalisation convenable des contrats de plan".

Cette affirmation apparaît d'autant plus curieuse que tous les crédits du F.I.Q.V. destinés à compléter les crédits budgétaires en 1989 ont été reportés en 1990, le transfert effectué par le ministère du budget étant intervenu trop tardivement. Ce report a déséquilibré les budgets votés par les parcs et très sérieusement perturbé la mise en oeuvre des programmes établis avec les régions, en application des contrats de plan.

De plus, les prévisions concernant les crédits dont pourront disposer les parcs en provenance du F.I.Q.V. ont été établies par le ministère de manière à laisser apparaître une stabilité parfaite en francs courants, c'est-à-dire une baisse en francs constants.

Au demeurant, l'augmentation d'un million de francs tient uniquement compte de la création des nouveaux parcs naturels régionaux et ne représente donc pas un accroissement des moyens existants.

Parmi les nouveaux parcs actuellement à l'étude, l'un sera créé avant la fin de l'année 1990 dans les marais du Cotentin. Le contrat de plan de la région Basse-Normandie prévoit qu'un avenant financier déterminera le soutien que l'Etat et la région lui apporteront dès sa création.

A l'avenir, si certains projets de parcs peuvent être approuvés, comme celui concernant les Causses, réunissant 13 cantons du sud de l'Aveyron, il paraît difficile de ne pas mener une réflexion d'ensemble sur la politique des parcs régionaux, dont l'initiative revient maintenant aux régions. Comme en matière de

parcs nationaux, il importe de définir un label d'ensemble de ces zones qui constituent un instrument privilégié à la fois de protection du patrimoine et de développement économique et social du territoire concerné.

Incitatifs, malgré un mode de versement qui accroît considérablement les délais de versement et qu'il serait souhaitable de simplifier en confiant un mandat unique aux préfets de région, les crédits d'Etat devront donc nécessairement augmenter car s'il n'est pas envisageable d'étendre à l'excès la part de notre territoire classée en parc, la demande des régions, qui engagent par ce biais des démarches globales d'aménagement, doit être confortée.

B. LE CONSERVATOIRE DU LITTORAL : L'OUBLIE DU BUDGET

1. Le bilan de l'action du conservatoire

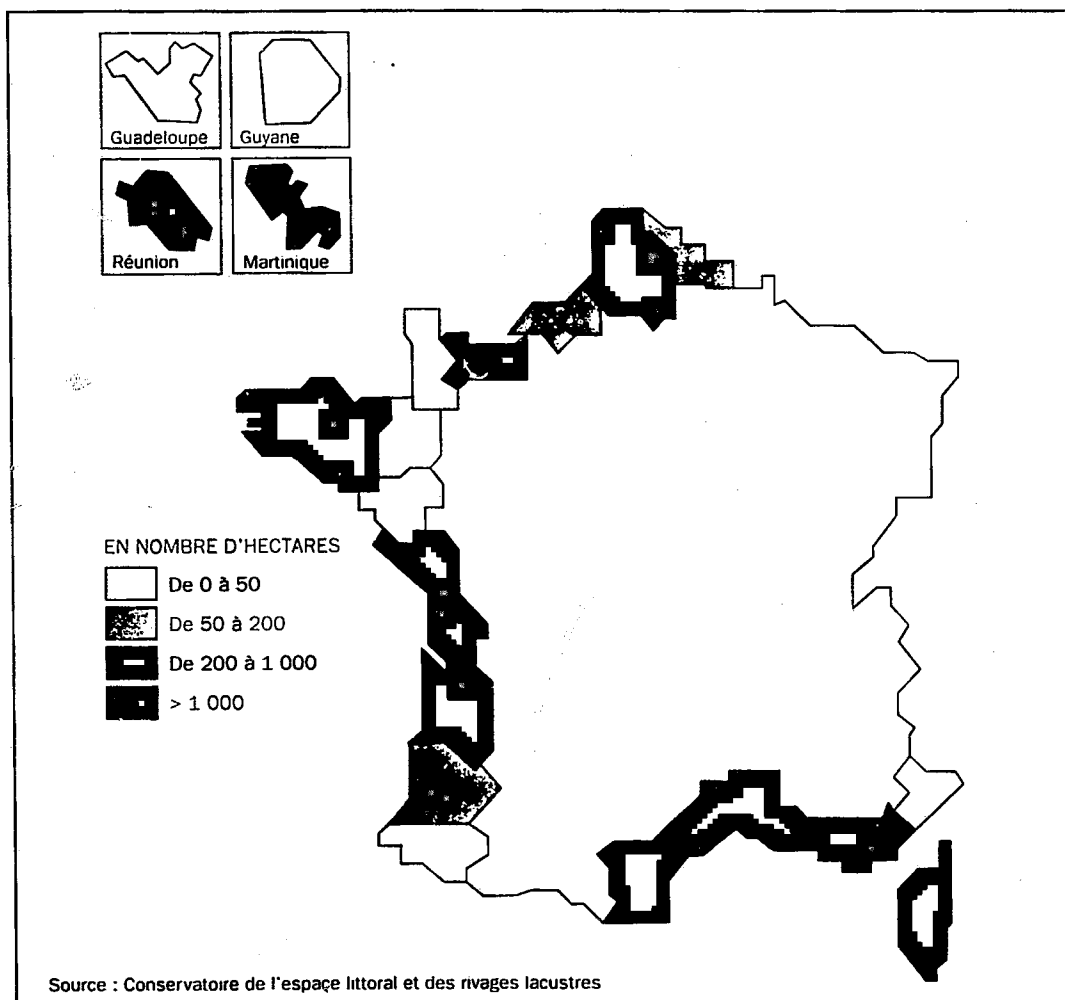
Pendant le premier semestre 1990, les acquisitions du conservatoire du littoral et des rivages lacustres ont porté sur 639 hectares dont les sites les plus importants ont été :

- l'extension du Parc du Marquenterre (Somme),
- l'Escalet (Var),
- la dune du Perroquet (Nord),
- l'île de Tatihou (Manche),
- les salins de Frontignan (Hérault).

Le patrimoine du conservatoire s'élève désormais à 35.344 hectares, auxquels environ 700 hectares s'ajouteront au cours du second semestre 1990.

La carte ci-après constitue la répartition des espaces protégés du littoral. Elle permet d'observer que la protection demeure très inégale suivant les départements et, en tout état de cause, très limitée.

Les espaces protégés du littoral



Il est vrai que les moyens financiers mis au service de cette politique demeurent insuffisants. Pourtant, elle reste fondamentale en raison des pressions de toute sorte qui s'exercent sur le littoral, espace à propos duquel l'inégalité de l'accès est le plus durement ressenti, ne serait-ce que parce qu'il s'agit de la première destination des vacanciers.

2. Des moyens financiers insuffisants

Depuis 1986, les crédits d'investissement du conservatoire du littoral ont diminué de 16,4 % en francs constants en autorisations de programme et de 20,5 % en crédits de paiement. Les dotations sont de 80,4 millions de francs en autorisations de programme, contre

78,265 millions de francs en 1986 et de 74 millions de francs en crédits de paiement (au lieu de 80 millions de francs en 1986).

Votre rapporteur regrette solennellement que l'intérêt défini par le Parlement unanime l'année passée soit si brutalement battu en brèche cette année, au nom de la nécessité de financer des opérations vers des espaces littoraux de la péninsule arabique. De même, ne peut-il pas apparaître choquant de consacrer plus de 2 millions de francs à l'entretien et au renouvellement du parc automobile du ministère et de n'accorder aucun moyen supplémentaire d'intervention au conservatoire, pourtant confronté à l'accroissement de la pression foncière qui a fait passer de 3 francs le mètre carré en 1989 à 4,50 francs en 1990, soit une hausse de moitié, le prix moyen d'acquisition des terrains ?

Sans prétendre à un relèvement de même ampleur des crédits du conservatoire, un ajustement de sa dotation était indispensable. Il n'a pas lieu, ce qui est d'autant plus regrettable que le ministère du budget reste fermé à toute disposition fiscale permettant de lui apporter d'autres financements. Ainsi, au nom de la défense de notre patrimoine, la dation en paiement des droits de succession est admise pour les oeuvres d'art. Mais elle reste interdite pour les sites cédés au conservatoire qui, tout autant que les oeuvres d'art, font partie intégrante de notre patrimoine, certes non menacé de sortie du territoire, mais de disparition pure et simple sous la pression de l'urbanisation et du morcellement.

L'urgente nécessité de protéger le plus fragile de nos espaces naturels appelait à l'évidence des moyens d'une autre nature que ceux prévus dans le projet de budget, qui contient seulement un ajustement modéré de la subvention de fonctionnement du conservatoire. Il est encore temps de prendre conscience du risque de voir notre patrimoine littoral sacrifié, dont la réparation éventuelle représenterait alors une dépense beaucoup plus élevée que l'effort budgétaire aujourd'hui indispensable.

L'Assemblée nationale a entendu corriger cette absence regrettable ; mais les crédits supplémentaires obtenus restent insuffisants.

CHAPITRE V

LA QUALITE DE LA VIE : UNE POLITIQUE OUBLIEE

La qualité de la vie apparaît comme l'action oubliée du budget. En dépenses ordinaires et crédits de paiement, ses crédits, à 141,4 millions de francs, diminuent de près de 9 % par rapport à 1990. En autorisations de programme, ils connaissent une baisse encore plus forte, soit - 16,6 %. A elles seules, les subventions d'investissement, qui représentent plus des deux tiers des dotations, diminuent de 26,3 %.

Crédits de la qualité de la vie Dépenses ordinaires

(en francs)

| Intitulés (chapitres et articles) | Budget voté 1990 | Projet de budget 1991 | Variations | |
|---|---------------------|--------------------------|------------------|----------------|
| | | | en volume | en % |
| Titre III | 7.990.532 | 10.038.207 | 1.547.675 | 19,37 |
| 34-20 - Protection de la nature et de l'environnement - Dépenses spécifiques de fonctionnement et d'entretien | 5.397.772 | 5.897.772 | - | - |
| 10 - Qualité de la vie, qualité de l'environnement, formation, sensibilisation | 4.797.772 | 4.797.772 | - | - |
| 70 - Valorisation internationale de la politique française de l'environnement | 600.000 | 1.100.000 | 500.000 | 83,33 |
| 34-97 - Remboursement à divers établissements publics de dépenses effectuées dans le domaine de la protection de la nature et de l'environnement | 2.592.760 | 2.640.435 | 47.675 | 1,84 |
| 60 - Gestion du parc de Sevrans | 2.592.760 | 2.640.435 | 47.675 | 1,84 |
| 37-02 - Instances consultatives nationales | - | 1.500.000 | 1.500.000 | 100,0 |
| 10 - Haut comité de l'environnement | - | 1.000.000 | 1.000.000 | 100,0 |
| 30 - Conseil national du bruit | - | 500.000 | 500.000 | 100,0 |
| Titre IV | 23.351.970 | 25.647.570 | 2.295.600 | 9,83 |
| 44-10 - Protection de la nature et de l'environnement - Subventions | 23.351.970 | 25.647.570 | 2.295.600 | 9,83 |
| 10 - Qualité de l'environnement - Développement de la participation à la protection de la nature et de l'environnement | 18.050.937 | 19.950.937 | 395.600 | 7,46 |
| 50 - Qualité de l'environnement, formation, sensibilisation | 5.301.033 | 5.696.633 | 395.600 | 7,46 |
| TOTAL | 31.342.502 | 35.685.777 | 3.843.275 | + 12,28 |

**Crédits de la qualité de la vie
Dépenses en capital**

(en francs)

| Intitulés (chapitres et articles) | Budget voté 1990 | | Projet de budget 1991 | | Variations (en volume) | | Variations (en %) | |
|--|------------------|-------------|-----------------------|-------------|---------------------------|--------------|----------------------|---------|
| | A.P. | C.P. | A.P. | C.P. | A.P. | C.P. | A.P. | C.P. |
| Titre V | 9.300.000 | 5.800.000 | 10.100.000 | 8.400.000 | 800.000 | 2.600.000 | + 8,60 | + 44,83 |
| 57-20 - Protection de la nature et de l'environnement - Etudes, acquisitions et travaux d'équipement | 9.300.000 | 5.800.000 | 10.100.000 | 8.400.000 | 800.000 | 2.600.000 | + 8,60 | + 44,83 |
| 10 - Qualité de la vie, qualité de l'environnement, information, formation, actions dans le domaine du bruit | 9.300.000 | 5.800.000 | 10.100.000 | 8.400.000 | 800.000 | 2.600.000 | + 8,60 | + 44,83 |
| Titre VI | 123.808.000 | 118.000.000 | 91.296.000 | 97.300.000 | - 32.512.000 | - 20.700.000 | - 26,26 | - 17,54 |
| 65-50 - Fonds d'intervention pour la qualité de la vie | 122.000.000 | 116.200.000 | 88.600.000 | 95.800.000 | - 33.400.000 | - 20.400.000 | - 27,38 | - 17,56 |
| 10 - Fonds d'intervention pour la qualité de la vie | 122.000.000 | 116.200.000 | 88.600.000 | 95.800.000 | - 33.400.000 | - 20.400.000 | - 27,38 | - 17,56 |
| 67-20 - Protection de la nature et de l'environnement - Subventions d'équipement | 1.808.000 | 1.800.000 | 2.696.000 | 1.500.000 | 888.000 | - 300.000 | - 49,12 | - 16,67 |
| 10 - Qualité de la vie, qualité de l'environnement, actions dans le domaine du bruit | 1.808.000 | 1.800.000 | 2.696.000 | 1.500.000 | 888.000 | - 300.000 | - 49,12 | - 16,67 |
| Total | 133.108.000 | 123.800.000 | 101.396.000 | 105.700.000 | - 31.712.000 | - 18.100.000 | - 23,82 | - 14,62 |
| Total dépenses ordinaires + crédits de paiement | ////////// | 155.142.502 | ////////// | 141.385.777 | ////////// | - 13.756.725 | ////////// | - 8,87 |

I - LE FONDS D'INTERVENTION POUR LA QUALITE DE LA VIE

La politique en matière de qualité de la vie s'organise autour d'un objectif essentiel, la prise en compte de l'environnement dans les décisions de production, d'aménagement et d'urbanisme.

L'élaboration du plan national pour l'environnement fournit l'opportunité de préciser le contenu de cet objectif, dont la réalisation privilégie le partenariat, par le biais du Fonds d'intervention pour la qualité de la vie. Ce fonds apparaît comme le parent pauvre du projet de budget.

A. LES GRANDS OBJECTIFS DE LA POLITIQUE DE LA QUALITE DE LA VIE

1. Les objectifs traditionnels

La prise en compte de l'environnement dans l'ensemble des activités économiques et sociales trouve ses bases juridiques dans les lois relatives aux études d'impact (loi du 10 juillet 1976) et aux enquêtes publiques (loi du 12 juillet 1983).

- Normalement déconcentré, l'examen des études d'impact peut être évoqué par le ministre de l'environnement. Celui-ci dispose d'un droit de saisine qu'il exerce à l'égard des dossiers les plus importants ou de nature à menacer des milieux particulièrement fragiles.

La loi de 1976 a également conduit à infléchir profondément la procédure d'instruction mixte des travaux publics et privés susceptibles d'intéresser à la fois la défense nationale et un ou plusieurs services civils. Aux impératifs de la défense nationale qui avaient inspiré la législation antérieure s'ajoutent désormais ceux de la protection de l'environnement. L'étude d'impact doit figurer au dossier d'instruction mixte et le ministre chargé de l'environnement est associé à la procédure.

L'objectif poursuivi consiste à faire en sorte que les contraintes de l'environnement soient prises en compte le plus en amont possible des processus de décision.

- La loi du 12 juillet 1983 relative à la démocratisation des enquêtes publiques et à la protection de l'environnement est le corollaire indispensable des dispositions précédentes. Totalement déconcentrée dans son application quotidienne, selon le ministère de l'environnement, *"cette législation assure l'information du public et lui permet un contrôle sur la conciliation des impératifs de développement et de protection"*.

Les principes de la loi du 10 juillet 1976 trouvent également des applications dans le domaine de l'urbanisme avec l'obligation faite aux responsables de l'élaboration ou de la modification du P.O.S. de produire une étude d'environnement ainsi que dans les milieux particulièrement menacés que sont la montagne et le littoral où ils ont trouvé leur traduction dans les lois de 1985 et 1986.

L'ensemble des préoccupations d'environnement est donc peu à peu intégré dans la perspective du développement.

C'est dans le cadre du comité interministériel de la qualité de la vie, dont la délégation prépare et exécute les décisions, que se définissent ces politiques.

En outre, parce qu'elle anime et coordonne l'action des délégués régionaux à l'architecture et à l'environnement, la délégation à la qualité de la vie se trouve dans une situation d'interlocuteur privilégié à l'égard des préfets de région et de certains services déconcentrés de l'Etat.

Pour autant, cette concertation demeure difficile à assurer, si on en juge par l'exemple actuel de définition du tracé des autoroutes inscrites au schéma directeur dont le comité interministériel d'aménagement du territoire du 5 novembre a décidé la réalisation dans les quinze ans à venir.

Concilier désenclavement et protection de la qualité de la vie dont participe évidemment l'environnement est difficile. Mais dans le cas précis d'un parc naturel régional, le Marais poitevin, définir comme tracé possible une liaison coupant de part en part ce site protégé constitue ni plus ni moins que la négation même de la qualité de la vie.

Il convient donc de s'interroger sur les moyens dont dispose le ministère de l'environnement pour assumer pleinement ses pouvoirs en la matière. On verra plus loin que les moyens financiers ne sont sans doute pas à la hauteur des ambitions et des besoins. Mais c'est peut-être la méthode de travail qui doit aujourd'hui être modifiée.

2. Des méthodes à revoir ?

Il s'agit de susciter la participation des différents acteurs à la mise en place des politiques intéressant la qualité de la vie, dont les deux premières applications concernent la lutte contre le bruit et la formation des hommes.

Cette participation emprunte actuellement cinq voies :

- la concertation interministérielle, dont le cadre privilégié est le comité interministériel de la qualité de la vie, mais qui trouve aussi sa concrétisation au travers de protocoles ou conventions signés avec d'autres départements ministériels. Cette

concertation demanderait encore à être renforcée au bénéfice des préoccupations d'environnement. Souhaitons que la transformation du secrétariat d'Etat chargé de l'environnement en ministère permette d'atteindre cet objectif, ne serait-ce que parce que le ministre assiste désormais à tous les conseils des ministres ;

- le **partenariat avec les collectivités locales**. La délégation à la qualité de la vie assure ainsi le suivi des contrats de plan passés avec les régions. Elle élabore également des politiques contractuelles spécifiques avec des départements et des communes ou groupements de communes, soit sur des thèmes particuliers (conventions départementales de mise en valeur du paysage routier, contrats de ville-pilote pour la lutte contre le bruit), soit pour la prise en compte globale des problèmes d'environnement (protocoles ou chartes de l'environnement signés avec des départements, protocoles d'amélioration de l'environnement urbain avec des villes ou groupements de communes, contrats avec des communes pour l'élaboration d'un plan municipal d'environnement) ;

- le **dialogue avec le milieu associatif** et le soutien aux associations qui sont des relais sur le terrain de l'action du ministère, notamment dans sa dimension pédagogique ;

- le **soutien aux actions de formation** visant notamment les jeunes et les enseignants, mais aussi les professionnels, les agents de l'Etat, les élus et les personnels des collectivités locales, ainsi que la diffusion d'information sur les filières de formation existantes, les métiers de l'environnement et les possibilités de recrutement ;

- l'**information** et la communication en direction du grand public qui constitue des axes privilégiés de la politique du ministère.

A terme, le plan national pour l'environnement prévoit, dans le cadre de l'approfondissement de ce partenariat, de transformer le F.I.Q.V. en Fonds d'intervention pour le partenariat écologique (F.I.P.E.). Cette modification supposerait au préalable résolus les problèmes tenant à la répartition des compétences en matière d'environnement entre l'Etat et les collectivités locales, ainsi qu'entre collectivités locales.

Parce qu'elle s'attache à l'homme, aux conditions de développement de son activité et à son cadre de vie quotidien, la qualité de la vie s'insère nécessairement dans un ensemble d'actions géographiquement précisées. Faut-il confier la politique du bruit aux communes, la politique des paysages aux départements, la formation aux métiers de l'environnement à l'Etat et aux régions, avec, à chaque fois, des ressources spécifiques ? Cela reste à établir. Mais gageons

que la politique d'environnement, sauf à demeurer restreinte à quelques actions symboliques, ne pourra plus longtemps se faire sans une loi d'orientation définissant notamment les compétences des uns et des autres en la matière.

B. LE FONDS D'INTERVENTION POUR LA QUALITE DE LA VIE (F.I.Q.V.)

Selon les documents dont votre rapporteur a pu disposer, "le montant du F.I.Q.V. est fixé à un niveau voisin de celui du projet de budget initial pour 1990". On ne saurait mieux illustrer la position marginale dans laquelle ce Fonds est, à tort, tenu depuis 1988.

De fait, ses moyens sont en diminution en 1991, alors que, pourtant, le plan national pour l'environnement propose de démultiplier son action.

1. Des crédits en diminution sensible

En 1991, les crédits du chapitre 65-50 Fonds d'intervention pour la qualité de la vie connaîtront une contraction de plus du quart en autorisations de programme et de près du cinquième en crédits de paiement.

Ses dotations ne s'établiront plus qu'à :

- 88,6 millions de francs en autorisations de programme, soit - 27,4 % ;
- 95,8 millions de francs en crédits de paiement, soit - 17,6 %.

De plus, la non-reconduction des crédits obtenus par l'Assemblée nationale en 1990 lors d'une deuxième délibération n'explique pas, à elle seule, la baisse des autorisations de programme. La diminution totale représente 33,4 millions de francs, contre 30 millions de francs ainsi ajoutés aux crédits initialement inscrits dans le projet de loi de finances pour 1990.

Votre rapporteur a déjà dénoncé l'attitude consistant pour le ministère à utiliser le F.I.Q.V. comme un vivier de crédits (cf.chapitre premier), notamment, comme cela sera le cas en 1990

pour 25 millions de francs, afin de financer des dépenses de fonctionnement.

Il ne peut qu'insister sur la nécessité pour l'Etat d'assurer un financement approprié des actions visant à améliorer la qualité de la vie, tant que d'autres ressources, dont la création est évoquée par le plan national pour l'environnement, n'auront pas été mises en place.

• S'agissant de la répartition des crédits prévus pour 1991, à l'heure actuelle, seules les interventions du Fonds à titre de contribution au financement des contrats de plan Etat-régions et d'engagements assimilés (convention Etat-collectivité territoriale de Mayotte de 1987, contrat de développement Etat-provinces de Nouvelle-Calédonie) peuvent être prévues. Elles devraient atteindre environ 35 millions de francs ainsi répartis :

- contrats de plan Etat-régions . 31,24 millions de francs
- convention Etat-Mayotte 3,00 millions de francs
- contrats Etat-provinces de
Nouvelles-Calédonie 0,60 million de francs

Pour la Nouvelle-Calédonie, les engagements souscrits pour la période 1990-1992 concernent, avec la province du Nord, un programme d'assainissement autonome pour le financement duquel le F.I.Q.V. contribue pour 1 million de francs en 1990, 0,53 million de francs étant prévu en 1991 et portent, s'agissant de la province du Sud, sur la surveillance des réserves maritimes, la restauration du couvert végétal des terrains miniers et la gestion rationnelle de la faune, au financement desquelles le F.I.Q.V. contribue pour 900.000 francs en 1990, 70.000 francs étant prévus en 1991.

• En matière de partenariat avec les départements, les lois de décentralisation ont transféré aux départements des compétences parmi lesquelles un certain nombre affecte directement l'environnement. Afin d'harmoniser l'exercice des compétences de l'Etat et du département, une politique partenariale s'est mise en place. Son objectif est de constituer un ensemble cohérent et équilibré de mesures pour l'environnement en aidant diverses collectivités à mener des actions structurantes. Ce "plan départemental" fait l'objet d'une charte entre le département et l'Etat. Cette politique a été approuvée par le comité interministériel de qualité de la vie du 18 avril 1989.

A ce jour, les départements de la Savoie, de l'Isère et du Tarn ont signé de tels plans. Trois ou quatre autres départements contractualiseront en 1990. L'intervention du F.I.Q.V. dans chacune

de ces opérations varie entre 1,3 million de francs et 1,5 million de francs.

En 1990, le comité interministériel a affecté 5,8 millions de francs du F.I.Q.V. à ce type d'action (contrats eux-mêmes et mesures d'accompagnement telles qu'études complémentaires et formation spécifique). Pour 1991, il ne peut être avancé d'estimation, les demandes des conseils généraux devant faire l'objet d'une étude par les services du secrétariat d'Etat en liaison avec ses partenaires (établissements publics sous tutelle et autres ministères) avant décision du comité interministériel responsable de l'affectation des crédits du fonds.

Mais, à l'évidence, il paraît difficile de ne pas prévoir des moyens renforcés pour 1991. En outre, à l'avenir, l'intérêt croissant pour les questions d'environnement se traduira nécessairement par une révision des actions soumises à contractualisation avec les régions, qui avaient été restreintes lors de la signature des contrats relatifs au Xe plan.

2. Des moyens pour l'avenir

A l'avenir, les objectifs définis par le plan national pour l'environnement qui, en matière de la qualité de la vie, répondent à une demande croissante des citoyens, passeront par le développement de nouveaux moyens pour un F.I.Q.V. rénové.

Le nouveau fonds d'intervention pour le partenariat écologique (F.I.P.E.), permettrait de financer les actions du ministère de l'environnement, entreprises en commun avec les régions, les départements, les communes ou groupements de communes et les entreprises.

Ses recettes sont estimées par le document d'appui du plan pour l'environnement supérieures à un milliard de francs. Elles seraient perçues sur des activités ayant un impact important sur l'espace et les milieux :

- les carrières, avec une taxe sur les granulats de 2,16 francs par tonne, remplaçant l'ancienne taxe parafiscale ;
- les transports autoroutiers, qui seraient taxés à raison d'un centime par kilomètre parcouru ;
- les unités touristiques nouvelles, grâce à un droit de montant non défini sur les permis de construire ;

- les grandes surfaces commerciales, pour leur production de déchets d'emballage, affichage publicitaire et imperméabilisation des sols.

Selon le plan, ces ressources ne seraient "pas trop cher payé". Reste qu'aucune d'entre elles ne semble sur la voie d'être mise en oeuvre rapidement. L'Etat devra donc continuer d'assurer la part du financement qui lui revient et notamment les deux politiques nationales touchant à la qualité de la vie.

II - LES POLITIQUES NATIONALES : DES CREDITS MARGINAUX

Les deux politiques nationales intéressant la qualité de la vie concernent le bruit et la formation aux métiers de l'environnement. Bien qu'en augmentation, les crédits qui y sont consacrés restent marginaux, en particulier dans le domaine du bruit, qui constitue la première préoccupation des Français en matière d'environnement.

A. LA LUTTE CONTRE LE BRUIT

1. Une attente accrue

Selon les propres chiffres du ministère de l'environnement, au rythme actuel d'investissement, il faudra plus de 20 ans pour que les 400.000 personnes qui vivent dans des logements exposés à un niveau de bruit intolérable -plus de 75 décibels- soient convenablement isolées.

A l'exception du Japon, la France est d'ailleurs le pays où la part de la population exposée à un niveau de bruit au moins égal à 65 décibels est la plus élevée, soit 16,3 %, contre 9,8 % en Allemagne et 10,6 % au Royaume-Uni, pays pourtant deux fois plus densément peuplés que la France.

Améliorer la qualité de la vie en ville passe d'abord, selon les Français, par une lutte plus efficace contre le bruit (54,6 %), avant même un renforcement de la sécurité (pour 41,1 % des urbains).

En outre, les décisions prises par l'Etat dans d'autres domaines constituent autant de raisons supplémentaires d'augmentation de l'attente des personnes les plus touchées.

Ainsi, un schéma directeur autoroutier a été décidé. Il prévoit la construction en zones urbaines de plusieurs autoroutes nouvelles, en particulier en Ile-de-France : boucllement de l'A.86 et de l'A.87, B.12, C.6, A.14, A.5, A.16...

Il importe de faire en sorte que la construction de ces voies supplémentaires ne soit pas l'occasion de répéter les erreurs du passé : tracé établi à travers des zones urbanisées, sans protection phonique ni aménagement adéquat (couverture, passage en souterrain...) et absence de prévision du trafic. Au cours des trois dernières années, le transport routier de marchandises a augmenté de moitié et la circulation de voitures particulières a crû considérablement, grâce à la diminution des prix du pétrole.

Dès lors, les problèmes de pollution atmosphérique et sonore ont-ils très nettement amplifié, au détriment des populations concernées. En attendant que les liaisons permettant de contourner les grandes agglomérations soient achevées, notamment en Ile-de-France, il est indispensable de limiter les nuisances dues au transit de véhicules et de privilégier les transports en commun.

Outre que notre commerce extérieur y gagnerait en économies d'énergie, le développement de nouveaux transports collectifs permettrait de freiner l'accroissement du bruit supporté par les riverains des grands axes routiers.

Au demeurant, compte tenu du coût moyen du kilomètre d'autoroute en zone urbaine -160 millions de francs- et du soutien apporté par l'Etat aux transports collectifs en Ile-de-France (396,3 millions de francs en 1991) comme dans les grandes villes de province (450 millions de francs), un effort supplémentaire pour le lancement de nouveaux moyens de transport collectifs constituerait une dépense relativement modérée.

Il présenterait également l'avantage de ne pas devoir corriger par la suite les défauts les plus criants du système privilégié par les pouvoirs publics au détriment du bien être des populations concernées par la mauvaise qualité de l'environnement urbain (manque d'équipements, d'espaces verts, proximité de voies rapides et zones industrielles, habitats dégradés) qui accompagne souvent les autres inégalités sociales (chômage, conditions de travail pénibles, bas salaires, distances au lieu de travail importantes...).

2. Des crédits insuffisants

Sauf à créer un environnement à deux vitesses, qui constituerait une inégalité supplémentaire, il paraît difficile de ne pas consacrer davantage à la lutte contre le bruit.

Or, en 1991, les crédits qui y sont consacrés demeureront dramatiquement faibles. Seule la faiblesse traditionnelle des crédits permet d'afficher des taux de progression importants.

A 5,95 millions de francs, les crédits de paiement augmenteront l'année prochaine de 28,4 % et les autorisations de programme de 19,5 %, soit 5,55 millions de francs au lieu de 4,64 millions de francs en 1990.

Certes, la lutte contre le bruit se mène ailleurs. Elle passe par une politique réglementaire adaptée et peut être soutenue par des programmes de recherche, tels que la voiture propre. Mais il reste indispensable que le ministère de l'environnement dispose d'une capacité d'intervention propre, afin de faire face aux situations d'urgence, aussi bien liées aux transports qu'à l'habitat lui-même. Même avec des crédits en forte augmentation et malgré la création d'un conseil national du bruit, ces moyens d'expertise et de soutien demeurent nettement insuffisants.

B. LES AUTRES CREDITS

1. La formation aux métiers de l'environnement

La délégation à la qualité de la vie est chargée d'encourager le développement de la vie associative, de la formation et de la création d'emplois dans le domaine de l'environnement.

En 1991, un meilleur soutien sera accordé à cette politique ainsi qu'à l'action éducative en faveur de l'environnement, grâce à des moyens en hausse de 2,295 millions de francs.

1,9 million de francs supplémentaires sont destinés à la majoration de la dotation destinée à favoriser la démocratie représentative et 0,395 million de francs s'ajouteront aux crédits attribués à la politique d'initiation et de formation à l'environnement dans le cadre du partenariat interministériel et associatif.

2. Les autres dotations

Les autres crédits sont de moindre importance. On notera en particulier l'inscription au projet de budget de :

- 500.000 francs afin de développer des rencontres internationales et d'aider à la publication de documents français en langues étrangères, dans le cadre de la valorisation internationale de la politique française de l'environnement ;

- 1 million de francs au titre de la participation financière de l'Etat aux missions d'expertise du Haut comité de l'environnement ;

- 47.675 francs destinés au parc national forestier de Sevrans.

Votre rapporteur, tout en souscrivant à ces orientations, ne peut que souligner la modicité des crédits consacrés à ce qui touche à l'environnement quotidien des Français. Si cela ne signifie nullement qu'il faille négliger les autres aspects de la politique de l'environnement, chacun étant attaché à la préservation des milieux naturels remarquables, force est de constater qu'un effort au moins équivalent devrait être mené en matière de qualité de la vie.

CHAPITRE VI

LES AUTRES ACTIONS : DEVELOPPER LES CAPACITES D'EXPERTISE DU MINISTERE

Les autres actions de l'environnement sont au nombre de trois : recherche, études générales et informatique, information et actions de coopération. Ensemble, elles forment moins de 10 % des dépenses ordinaires et crédits de paiement et moins de 15 % des autorisations de programme du ministère, soit respectivement 112,1 et 93,7 millions de francs.

Cependant, moyens de l'administration mis à part, ce sont les crédits qui augmentent le plus.

I - LA RECHERCHE : UNE PRIORITE RELATIVE

A. UNE EVOLUTION MODEREE

1. Des crédits limités

En dépenses ordinaires et crédits de paiement, les crédits consacrés à la recherche apparaissent en retrait de 3,45 % en 1991 par rapport à 1990, ce qui représente une diminution de 1,84 million de francs.

Ce n'est qu'en autorisations de programme que les moyens augmentent, d'ailleurs modérément. Un crédit supplémentaire de 5,6 millions de francs établit cette hausse à 10 %.

Au total, comme l'indiquent les tableaux ci-après, les dotations de recherche continueront de ne pas dépasser 50 millions de francs environ en 1991.

De plus, l'évolution essentielle des crédits provient d'un transfert.

**Crédits consacrés à la recherche
Dépenses ordinaires**

(en francs)

| Intitulés (chapitres et articles) | Budget voté 1990 | Projet de budget 1991 | Variations | |
|--|---------------------|--------------------------|------------------|---------------|
| | | | en volume | en % |
| Titre III | 547.800 | 7.192.759 | 6.644.959 | 1.213,03 |
| 31-90 - Rémunération des personnels | - | 5.079.537 | 5.079.537 | |
| 40 - Recherche scientifique et technique | - | 5.079.537 | 5.079.537 | |
| 31-94 - Indemnités et allocations diverses | - | 194.320 | 194.320 | |
| 40 - Recherche scientifique et technique | - | 194.320 | 194.320 | |
| 33-90 - Cotisations sociales - Part de l'Etat | - | 1.273.374 | 1.273.374 | |
| 40 - Recherche scientifique et technique | - | 1.273.374 | 1.273.374 | |
| 33-91 - Prestations sociales versées par l'Etat | - | 97.728 | 97.728 | |
| 40 - Recherche scientifique et technique | - | 97.728 | 97.728 | |
| 34-20 - Protection de la nature et de l'environnement - Dépenses spécifiques de fonctionnement et d'entretien | 547.800 | 547.800 | - | - |
| 80 - Actions en matière de recherche | 547.800 | 547.800 | - | - |
| Titre IV | 508.674 | 508.674 | - | - |
| 44-10 Protection de la nature et de l'environnement - Subventions | 508.674 | 508.674 | - | - |
| 33 - Actions en matière de recherche | 508.674 | 508.674 | - | - |
| TOTAL | 1.056.474 | 7.701.433 | 6.644.959 | 628,98 |

Dépenses en capital

(en francs)

| Intitulés (chapitres et articles) | Budget voté 1990 | | Projet de budget 1991 | | Variations (en volume) | | Variations (en %) | |
|--|------------------|------------|-----------------------|------------|---------------------------|------------|----------------------|-------|
| | A.P. | C.P. | A.P. | C.P. | A.P. | C.P. | A.P. | C.P. |
| Titre VI | 56.000.000 | 52.360.000 | 61.600.000 | 43.872.000 | 5.600.000 | -8.488.000 | 10,00 | -16,2 |
| 67-20 - Protection de la nature et de l'environnement - Subventions d'équipement | 56.000.000 | 52.360.000 | 61.600.000 | 43.872.000 | 5.600.000 | -8.488.000 | 10,00 | -16,2 |
| 80 - Fonds de la recherche scientifique et technique | 56.000.000 | 52.360.000 | 61.600.000 | 43.872.000 | 5.600.000 | -8.488.000 | 10,00 | -16,2 |
| Total dépenses ordinaires + crédits de paiement | //////////////// | 53.416.474 | //////////////// | 51.573.433 | //////////////// | -1.843.041 | //////////////// | -3,45 |

2. Des moyens propres

En effet, l'inscription sur le budget de l'environnement de 31 emplois précédemment imputés sur le budget de l'urbanisme et du logement majore les crédits de 6.644.959 francs.

Les emplois transférés concernent :

- 2 agents administratifs,
- 17 chargés de mission,
- 12 agents contractuels.

L'ensemble des 675 emplois affectés à l'environnement au sein du fascicule urbanisme, logement et services communs du budget de l'équipement, du logement, des transports et de la mer sont donc transférés au budget de l'environnement.

Ce département ministériel disposera donc désormais de moyens d'expertise propres. Mais votre rapporteur s'interroge sur la capacité réelle que représentent ces 31 emplois et non sur un éventuel renforcement de ce potentiel.

Par ailleurs, votre rapporteur s'interroge sur les conditions de création du nouvel Institut national de l'environnement industriel et des risques (INEIRIS), créé à partir du centre d'études et de recherches des Charbonnages de France (CERCHAR).

La création d'un organisme susceptible d'apprécier l'impact de l'activité industrielle sur l'environnement était indispensable. Son domaine d'action semble donc étendu. A l'exception des risques nucléaires, il concernera tous les risques technologiques : explosion, incendie, pollution de l'air, de l'eau, du sol... et permettra de doter la France d'une référence internationale qui lui manquait.

Cependant, les conditions de constitution de cet institut demanderaient à être précisées, notamment eu égard à l'intégration des personnels de l'institut de recherche chimique appliquée (IRCHA) au sein de cette nouvelle entité.

A l'heure où l'environnement représente un domaine d'investigation de plus en plus large, il est fondamental de préserver le potentiel de recherche déjà existant. Or, le conseil d'administration de l'IRCHA a décidé la liquidation de cet établissement, ce qui pose le problème de l'avenir des équipes de recherche qui ne seront pas intégrées au nouvel institut. Tant sur le plan humain que scientifique, votre rapporteur ne peut que souligner la nécessité de ne pas prendre trop hâtivement de décision irréversible allant

directement à l'encontre du développement de la recherche en matière d'environnement.

B. LE FONDS DE LA RECHERCHE SCIENTIFIQUE ET TECHNIQUE

1. Des domaines de recherche étendus

En 1990, le secrétariat d'Etat s'est efforcé de conforter et de mettre à niveau la politique de recherche en fonction des besoins en bases scientifiques nécessaires à l'élaboration des réglementations nationales ou européennes et à la normalisation.

Quinze programmes ont été lancés :

- ECLAT (Evolution du climat et de l'atmosphère), en liaison avec le programme international géosphère-biosphère ;
- RECORD (Réseau de recherche coopérative sur les déchets). Concernant les déchets toxiques, ce programme associe 12 entreprises industrielles à des recherches à propos de la mise en décharge des déchets, de leur traitement par voie biologique, de l'amélioration de leur combustion ;
- technologies propres, écoproduits, traitement, assainissement ;
- génie génétique et environnement ;
- grands fleuves, avec, en particulier, la mise au point d'un nouvel indice de qualité de l'eau des fleuves ;
- connaissance et dysfonctionnement des espaces marins littoraux ;
- mutation de l'espace rural et environnement ;
- acidification de l'atmosphère et effets sur les écosystèmes. Deux programmes sont menés, DEFORPA et EUROTRAC.
- bruit et vibrations (gestion de l'environnement urbain sonore et programme CAVITES : couplage acoustique et vibratoire dans l'industrie, les transports et les environnements sensibles) ;
- environnement-santé ;

- recherche écologique à long terme ;
- qualité et conservation des sols ;
- interactions société-environnement ;
- soutien à la coopération scientifique bilatérale et multilatérale ;
- recherche sur la prévention des risques technologiques et naturels majeurs.

Les sommes suivantes ont été engagées :

Engagements en 1990 au titre des programmes de recherche en environnement

| Programmes | Montant engagé (en millions de francs) |
|---|---|
| - ECLAT | 7,0 |
| - Déchets toxiques | 2,4 |
| - Technologies propres - Ecoproduits - Assainissement - Traitement et valorisation | 8,4 |
| - Génie génétique et environnement | 0,5 |
| - Grands fleuves | 1,0 |
| - Connaissances et dysfonctionnements des espaces marins littoraux | 3,3 |
| - Mutations de l'espace rural et environnement | 2,0 |
| - Acidification de l'atmosphère et ses effets sur les écosystèmes (Deforpa et Eurotrac) | 4,4 |
| - Bruit et vibrations | 5,0 |
| - Environnement - Santé | 4,4 |
| - Recherche écologique à long terme | 4,5 |
| - Qualité et conservation des sols | 1,5 |
| - Interactions société-environnement, approches socio-économiques et institutionnelles et prospective | 4,5 |
| - Soutien à la coopération scientifique bilatérale et multilatérale | 2,5 |
| - Prévention des risques | 3,6 |
| Total | 55,0 |

2. Des moyens renforcés

Malgré le premier effort entrepris en 1990 (14,2 % d'augmentation), les crédits de recherche en matière d'environnement demeurent très inférieurs à ceux existants au Royaume-Uni ou en Allemagne.

En 1991, la remise à niveau se poursuit, avec une hausse de 10 % des autorisations de programme. En revanche, en crédits de paiement, les crédits diminueront de 16,2 % et ne représenteront désormais guère plus de 43 millions de francs (contre 52,36 millions de francs en 1990).

Les études regroupent des programmes finalisés, prioritaires sur une période déterminée et des programmes transversaux thématiques avec pour objet, soit d'apporter un soutien à des disciplines ou à des domaines scientifiques qui ont une fragilité ou des difficultés particulières, et qui sont indispensables pour élaborer la politique de l'environnement, soit de fournir un soutien à l'innovation technologique, soit de définir et valoriser les politiques de recherche.

Outre une veille scientifique sur les sujets antérieurement traités, six axes de recherche ont été définis.

Les six axes de recherche en environnement

1. Conforter les programmes de base pour mieux comprendre les problèmes de pollution, d'évolution et de dégradation des milieux, et pour évaluer les effets sur l'homme et les écosystèmes.
2. Développer la recherche technologique, et par là même accroître la compétitivité de l'économie.
3. Soutenir la recherche fondamentale et l'action des grands organismes de recherche.
4. Contribuer à l'amélioration des conditions de vie par une meilleure compréhension des rapports entre environnement et société.
5. Renforcer la présence scientifique et technique de la France au niveau international.
6. Améliorer l'évaluation et la valorisation des résultats.

Les programmes finalisés sont au nombre de dix. Leur financement aura lieu suivant la répartition ci-après.

| Programmes | Financement (en millions de francs) |
|--|--|
| - Changements globaux : ECIAT et SOFT | 9 |
| - Gestion des systèmes fluviaux | 1,5 |
| - Dystrophies des écosystèmes aquatiques | 1,5 |
| - Transfert et évolution des polluants dans les milieux physiques, système sol-eau | 2 |
| - Traitement des déchets et amélioration des conditions de mise en décharge | 2 |
| - Ecosystèmes forestiers tempérés (suite Deforpa) | 2 |
| - Risques technologiques et naturels majeurs | 4 |
| - Génie génétique et environnement | 0,5 |
| - Programme Eurotrac | 1,5 |
| - Ecologie urbaine (lancement du programme) | 0,5 |

Les programmes transversaux thématiques sont relatifs à trois préoccupations :

- le soutien à l'innovation technologique, auquel 13 millions de francs seront consacrés ;
- l'aide aux domaines scientifiques indispensables à la politique de l'environnement, pour 19,9 millions de francs ;
- la définition et la valorisation des politiques de recherche, notamment au titre de la coopération scientifique internationale. 4,2 millions de francs sont prévus à cet effet.

Deux autres programmes sont en préparation, l'un concernant les effets des substituants des phosphates des lessives, l'autre la modernisation des stations d'épuration.

Sous le bénéfice des observations qu'il a précédemment formulées, votre rapporteur se félicite de l'accroissement des crédits de recherche. Cet effort devra être poursuivi à l'avenir, compte tenu du retard accumulé et de l'étendue des programmes à mettre en oeuvre.

II- L'INFORMATION ET LES ETUDES : DES PROGRESSIONS IMPORTANTES

A. LES ETUDES GENERALES ET L'INFORMATIQUE

1. Des crédits fortement majorés

Les crédits consacrés aux études générales et à l'informatique atteindront, en dépenses ordinaires et crédits de paiement, 44,5 millions de francs en 1991, au lieu de 20,1 millions de francs en 1990, soit un quasi doublement. Même portant sur des crédits limités dans leur montant, cet effort doit être souligné.

Crédits d'études générales et informatiques Dépenses ordinaires

(en francs)

| Intitulés (chapitres et articles) | Budget voté 1990 | Projet de budget 1991 | Variations | |
|--|---------------------|--------------------------|-------------------|-----------------|
| | | | en volume | en % |
| Titre III | 16.485.840 | 22.585.840 | 4.100.000 | 24,87 |
| 34-50 - Etudes, enquêtes, travaux statistiques | 3.605.860 | 6.105.860 | 500.000 | 13,87 |
| 10 - Travaux statistiques et d'évaluation économique | 1.199.836 | 1.699.836 | 500.000 | 41,67 |
| 30 - Qualité de l'environnement et des aménagements | 835.613 | 835.613 | - | - |
| 40 - Protection de la nature | 457.350 | 457.350 | - | - |
| 50 - Prévention des pollutions | 1.113.061 | 1.113.061 | 2.000.000 | 179,68 |
| 34-96 - Dépenses informatiques, bureautiques et télématiques | 12.879.980 | 16.479.980 | 16.479.980 | 27,95 |
| 10 - Administration centrale | 12.572.942 | 13.572.942 | 1.000.000 | 7,95 |
| 20 - Services extérieurs | 307.038 | 2.907.038 | 2.600.000 | 846,80 |
| Titre IV | 214.280 | 6.322.680 | 6.108.400 | 2.850,66 |
| 44-10 - Protection de la nature et de l'environnement - Subventions | 214.280 | 6.322.680 | 6.108.400 | 2.850,66 |
| 31 - Economie de l'environnement, actions de formation, de diffusion et de participation | 214.280 | 322.680 | 108.400 | 50,59 |
| 35 - Surveillance de l'environnement | - | 6.000.000 | 6.000.000 | 100,0 |
| TOTAL | 16.700.120 | 28.908.520 | 10.208.400 | 6,13 |

**Crédits d'études générales et informatiques
Dépenses en capital**

(en francs)

| Intitulés (chapitres et articles) | Budget voté 1990 | | Projet de budget 1991 | | Variations (en volume) | | Variations (en %) | |
|---|-------------------|-------------------|-----------------------|-------------------|---------------------------|-------------------|----------------------|---------------|
| | A.P. | C.P. | A.P. | C.P. | A.P. | C.P. | A.P. | C.P. |
| Titre V | 11.070.000 | 7.400.000 | 17.438.000 | 12.546.000 | 6.368.000 | 5.146.000 | 57,52 | 69,54 |
| 57-50 - Etudes générales et actions de coopération internationales | 11.070.000 | 7.400.000 | 17.438.000 | 12.546.000 | 6.368.000 | 5.146.000 | 57,72 | 69,54 |
| 20 - Etudes concernant la protection de la nature | 1.308.000 | 300.000 | 2.308.000 | 1.150.000 | 1.000.000 | 850.000 | 76,45 | 283,33 |
| 30 - Etudes concernant la prévention des pollutions | 4.805.000 | 3.000.000 | 9.805.000 | 8.300.000 | 5.000.000 | 5.300.000 | 104,06 | 176,67 |
| 40 - Economie de l'environnement | 1.106.000 | 900.000 | 1.272.000 | 880.000 | 166.000 | - 20.000 | 15,01 | - 2,22 |
| 50 - Enquêtes et exploitation statistique | 1.351.000 | 700.000 | 1.553.000 | 966.000 | 202.000 | 266.000 | 14,95 | 38,00 |
| 70 - Etudes en matière de prévention des risques technologiques et naturels majeurs | 2.500.000 | 2.500.000 | 2.500.000 | 1.250.000 | - | - 1.250.000 | - | - 50,00 |
| Titre VI | - | - | 12.000.000 | 3.000.000 | 12.000.000 | 3.000.000 | 100,0 | 100,0 |
| 67-20 - Protection de la nature et de l'environnement - Subventions d'équipement | - | - | 12.000.000 | 3.000.000 | 12.000.000 | 3.000.000 | 100,0 | 100,0 |
| 70 - Etudes en matière de prévention des risques technologiques et naturels majeurs | - | - | 12.000.000 | 3.000.000 | 12.000.000 | 3.000.000 | 100,0 | 100,0 |
| Total | 11.070.000 | 7.400.000 | 29.438.000 | 15.546.000 | 18.368.000 | 8.146.000 | 165,93 | 110,08 |
| Total dépenses ordinaires + crédits de paiement | //////////////// | 24.100.120 | //////////////// | 44.454.520 | //////////////// | 20.354.400 | //////////////// | 84,46 |

En 1991, les principales actions envisagées porteront, en matière de prévention des pollutions, sur la sûreté industrielle (pour 400.000 francs), le traitement de déchets (un million de francs) et la surveillance des technologies propres (615.000 francs).

En matière de prévention des risques technologiques et naturels majeurs, les études représenteront 2,5 millions de francs.

Votre rapporteur n'a pas cru bon de rappeler l'intégralité des observations qu'il avait formulées il y a quelques années concernant l'utilisation des crédits publics par le biais des études. Il considère néanmoins, au vu d'un nouveau sondage qu'il a effectué sur les études réalisées que ses observations demeurent d'actualité. Elles restent très éloignées des conclusions idylliques établies au terme d'un rapport de quatre pages par une association subventionnée pour la modique somme de 300.000 francs et qui consistent à affirmer que *"Créée en 1987, l'Association termine le programme SRETIE 1989-1990 avec la satisfaction d'avoir recherché le meilleur usage des fonds publics du Ministère de l'environnement grâce au dévouement de ses membres actifs bénévoles et à l'appui de ses partenaires industriels"*.

Comme si l'utilisation des crédits publics constituait en elle-même un résultat de recherche !

2. La création d'un institut français de l'environnement

Six millions de francs en dépenses ordinaires (titre IV) et 3 millions de francs en subventions d'investissement sont inscrits à cet effet dans le projet de budget.

Etablissement public nouveau, cet institut sera chargé des fonctions de surveillance et d'évaluation de l'environnement : observation, mesure, gestion de données statistiques, définition et suivi d'indicateurs, développement de modèles de prévision ou d'évaluation économique, enquêtes... L'institut aura donc pour fonction principale de collecter et de traiter des données sur l'environnement, ce qui suppose au préalable d'harmoniser les méthodes et mesure et d'améliorer les systèmes de surveillance des milieux.

Voulu comme *"la clé de voûte du dispositif à la fois technique (mesures, banque de données, observatoire) et économique (indicateurs, modèles) permettant à l'Etat de développer une politique fondée sur une base rationnelle et suffisamment large"*, l'I.F.E. constituera naturellement le correspondant français de l'Agence européenne de l'environnement dont la mise en place a été décidée.

En outre, il aura pour vocation complémentaire de remédier aux faiblesses de la recherche et de l'organisation des filières professionnelles, notamment en développant des programmes de recherche appliquée et en assurant la formation permanente des cadres publics ou privés souhaitant approfondir leurs connaissances générales sur l'environnement.

La création de l'I.F.E. vise donc à combler le retard de la France par rapport à ses principaux voisins du Nord de l'Europe et de la doter d'un instrument lui permettant de faire entendre sa voix sur la scène internationale de l'environnement. Pour autant, ce regroupement indispensable ne saurait faire oublier la nécessité de recourir à des prestations de services extérieurs par le biais du partenariat, tant il est vrai que l'Etat ne peut assurer seul l'ensemble des expertises et des recherches.

B. L'INFORMATION ET LES ACTIONS DE COOPERATION

1. Des crédits marginaux

Avec 16,1 millions de francs en dépenses ordinaires et crédits de paiement et 2,7 millions de francs en autorisations de programme, l'information et les actions de coopération représentent 1,3 % et 0,4 % des dotations budgétaires.

Dès lors, il convient de relativiser l'accroissement des crédits qui s'élève à 28,8 % en dépenses ordinaires et crédits de paiement et 15 % en autorisations de programme, comme l'indiquent les tableaux ci-dessous.

Crédits d'information et d'actions de coopération Dépenses ordinaires

(en francs)

| Intitulés (chapitres et articles) | Budget voté 1990 | Projet de budget 1991 | Variations | |
|--|---------------------|--------------------------|------------------|--------------|
| | | | en volume | en % |
| Titre III | 7.854.165 | 10.554.165 | 2.700.000 | 34,38 |
| 36-40 - Information et actions éducatives | 7.854.165 | 10.554.165 | 2.700.000 | 34,38 |
| 10 - Information générale du public et des services | 7.854.165 | 10.554.165 | 2.700.000 | 34,38 |
| Titre IV | 2.244.027 | 2.580.527 | 215.100 | 15,00 |
| 44-10 - Protection de la nature et de l'environnement Subventions | 2.244.027 | 2.580.527 | 215.100 | 15,00 |
| 32 - Organismes poursuivant une action dans le domaine de la protection de la nature et de l'environnement | 809.600 | 931.000 | 121.400 | 15,00 |
| 60 - Actions de coopération en matière d'environnement | 1.434.427 | 1.649.527 | 215.100 | 15,00 |
| TOTAL | 10.098.192 | 13.134.692 | 2.915.100 | 31,38 |

Dépenses en capital

(en francs)

| Intitulés (chapitres et articles) | Budget voté 1990 | | Projet de budget 1991 | | Variations (en volume) | | Variations (en %) | |
|--|------------------|------------------|-----------------------|------------------|---------------------------|----------------|----------------------|--------------|
| | A.P. | C.P. | A.P. | C.P. | A.P. | C.P. | A.P. | C.P. |
| Titre V | 2.380.000 | 2.400.000 | 2.737.000 | 2.968.000 | 357.000 | 568.000 | 15,00 | 23,67 |
| 7-50 - Etudes générales et actions de coopération internationales | 2.380.000 | 2.400.000 | 2.737.000 | 2.968.000 | 357.000 | 568.000 | 15,00 | 23,67 |
| 60 - Actions de coopération internationale | 2.380.000 | 2.400.000 | 2.737.000 | 2.968.000 | 357.000 | 568.000 | 15,00 | 23,67 |
| Total | 2.380.000 | 2.400.000 | 2.737.000 | 2.968.000 | 357.000 | 568.000 | 15,00 | 23,67 |
| Total dépenses ordinaires + crédits de paiement | //////////////// | 12.498.192 | //////////////// | 16.102.692 | //////////////// | | //////////////// | 28,84 |

2. Un effort en faveur de la coopération et de la communication

Outre une majoration des crédits destinés aux organismes intervenant dans le domaine de la protection de la nature et de l'environnement pour 121.400 francs, les augmentations de crédit traduisent :

- un accroissement sensible (+ 34,4 %) des crédits de communication, qui passent de 7,9 à 10,6 millions de francs ;

- un effort supplémentaire en faveur de la coopération : 215.100 francs de plus y sont consacrés sur le chapitre 44-10, article 60 et 357.000 francs en autorisations de programme, portant les crédits du chapitre 57-50, article 60, à 2,737 millions de francs.

Si l'évaluation de l'utilisation de ces crédits devra faire l'objet d'un examen attentif, il était indispensable que la France puisse être présente lors des négociations internationales relatives à l'environnement.

CONCLUSION

Selon le plan national pour l'environnement, le ministère chargé de ce secteur de l'action publique doit être constitué d'une *"tête bien faite, beaucoup de muscles, peu de graisse et des chaussures anti-dérapantes"*.

Sans remettre en cause le budget de 1990, le projet de budget qui nous est soumis propose la création de moyens nouveaux par rapport au budget précédent. Désormais, le département ministériel chargé de l'environnement disposera d'une tête qui, pour être "bien faite", devrait être complétée et ce d'autant plus rapidement qu'à l'avenir la tentation sera grande d'améliorer cette tête par morceaux afin de bénéficier de l'effet d'affichage indéniable que représentent les évolutions des crédits de l'environnement imputables aux seuls transferts.

S'agissant des muscles, le projet de budget paraît peu ambitieux, malgré le désir réel de prendre en compte l'ensemble des problèmes liés à l'environnement. S'il est vrai que le budget de l'environnement n'a pas fonction à croître démesurément, mais plutôt à susciter d'autres financements et à soutenir des actions menées par ailleurs, des crédits sont nécessaires dans les domaines qui relèvent de sa compétence propre.

Votre rapporteur a décrit plusieurs insuffisances du budget, concernant par exemple le bruit ou le littoral, qui apparaissent comme autant de manque de muscles.

Face à un sentiment d'inachevé, sans doute inévitable en raison des débats tenus parallèlement sur le plan national pour l'environnement, votre commission a préféré laisser à votre appréciation le présent budget.

MODIFICATIONS APPORTEES PAR L'ASSEMBLEE NATIONALE

Les majorations de crédits s'élèvent à 26 millions de francs :

- 6 millions de francs sur le chapitre 44-10, article 35, et 4 millions de francs en autorisations de programme et crédits de paiement, sur le chapitre 67-20, article 70, ont pour objet de renforcer la dotation de l'institut français de l'environnement, futur correspondant de l'agence européenne de l'environnement,

- 0,2 million de francs sur le chapitre 36-41, article 10, et 1,8 million de francs sur le chapitre 67-41, article 10, permettront d'abonder les crédits du Conservatoire du littoral, oublié du projet de budget,

- 1 million de francs (chapitre 44-10, article 70) est destiné à l'Agence nationale pour la récupération des déchets (ANRED),

- le Fonds d'intervention pour la qualité de la vie (FIQV) voit ses moyens augmentés de 8 millions de francs en autorisations de programme et crédits de paiement (chapitre 65-50, article 70) dont 7 millions seront affectés au partenariat entre l'Etat et les conseils généraux,

- en outre, sur le même chapitre 65-50, 1 million de francs servira à accroître les crédits des réseaux de mesure de la pollution de l'air,

- enfin, le chapitre 67-20, article 60, est majoré de 4 millions de francs en autorisations de programme et crédits de paiement : 3 millions seront consacrés aux conservatoires régionaux des sites et 1 million aux parcs naturels régionaux.

Représentant environ 2 % des crédits inscrits en loi de finances initiale, ces abondements permettent de corriger les oublis

les plus flagrants du projet de budget : Conservatoire du littoral,
F.I.Q.V.

Cependant, compte tenu de certaines insuffisances persistantes, votre commission a maintenu, lors de l'examen définitif du projet de loi de finances pour 1991, le 20 novembre, la position de sagesse qu'elle avait adopté le 25 octobre.

Réunie le jeudi 25 octobre 1990, sous la présidence de M. Christian Poncelet, président, la Commission des Finances a décidé de laisser à l'appréciation du Sénat les crédits de l'Environnement (budget des services du Premier ministre - V. Environnement) pour 1991.