

JOURNAL OFFICIEL

DE LA RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

DÉBATS PARLEMENTAIRES ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958
6^e Législature

PREMIERE SESSION ORDINAIRE DE 1978-1979

COMPTE RENDU INTEGRAL — 30^e SEANCE

1^{re} Séance du Mercredi 25 Octobre 1978.

SOMMAIRE

PRÉSIDENTE DE M. GEORGES FILLIOUD

1. — **Loi de finances pour 1979 (deuxième partie).** — Suite de la discussion d'un projet de loi (p. 6605).

Environnement et cadre de vie.

I. — ENVIRONNEMENT

M. Mesmin, rapporteur spécial de la commission des finances, de l'économie générale et du Plan, pour l'environnement.

M. Montagne, rapporteur spécial de la commission des finances, pour l'urbanisme.

M. Péricard, rapporteur pour avis de la commission des affaires culturelles, familiales et sociales, pour l'environnement.

M. Raymond, rapporteur pour avis de la commission de la production et des échanges, pour l'environnement.

M. Canacos, rapporteur pour avis de la commission de la production, pour l'urbanisme.

MM. Léotard,
Alain Richard,
Bernard Marie,

Mme Fost,
M. Ligot,

M. d'Ornano, ministre de l'environnement et du cadre de vie.
Renvoi de la suite de la discussion à la prochaine séance.

2. — **Ordre du jour** (p. 6622).

★ (2 f.)

PRÉSIDENTE DE M. GEORGES FILLIOUD,
vice-président.

La séance est ouverte à dix heures.

M. le président. La séance est ouverte.

— 1 —

LOI DE FINANCES POUR 1979 (DEUXIEME PARTIE)

Suite de la discussion d'un projet de loi.

M. le président. L'ordre du jour appelle la suite de la discussion de la deuxième partie du projet de loi de finances pour 1979 (n° 569, 570).

ENVIRONNEMENT ET CADRE DE VIE

I. — **Environnement.**

M. le président. Nous abordons l'examen des crédits du ministère de l'environnement et du cadre de vie, concernant l'environnement et l'urbanisme.

La parole est à M. Mesmin, rapporteur spécial de la commission des finances, de l'économie générale et du Plan, pour l'environnement.

M. Georges Mesmin, rapporteur spécial. Mesdames, messieurs, l'année 1978 marquera une étape importante dans la prise de conscience, par la France, des problèmes de l'environnement.

La création, en avril 1978, d'un ministère de l'environnement et de la qualité de la vie regroupant des services naguère dispersés dans plusieurs départements ministériels, avait pour objectif de mieux insérer dans l'action quotidienne de l'administration la préoccupation de la qualité.

Puis encore que la création de ce ministère, la réorganisation des différents services a provoqué des remous et suscité des inquiétudes qui étaient, je crois, justifiées. Toutefois, cette réforme, que vous avez menée à bien, monsieur le ministre de l'environnement et du cadre de vie, a permis d'aborder les problèmes avec un esprit neuf et dans un souci d'efficacité.

Pour éviter que les arbitrages ne soient rendus difficiles par l'exacerbation des points de vue, vous avez fait en sorte que le dialogue se noue suffisamment tôt entre ceux qui sont chargés d'aménager, de moderniser la France et ceux qui ont mission de sauvegarder la qualité de l'environnement. Ces deux préoccupations sont légitimes, et vous avez eu raison de ne pas laisser s'envenimer les conflits.

En dépit des reproches qui vous sont adressés, et dont certains membres de la commission des finances se sont fait l'écho lors de votre audition, j'estime que vous avez eu raison de faire ce pari. Vous êtes en mesure de le gagner, à condition que vous consacriez le temps nécessaire — et ce sera une lourde tâche — aux arbitrages qu'impose l'affrontement de deux points de vue opposés. Si vous réussissez à mettre fin aux conflits qui, en définitive, sont préjudiciables aux deux parties en présence, vous rendrez service à notre pays.

Compte tenu du temps limité dont je dispose, je vous renverrai, mes chers collègues, à mon rapport écrit pour l'analyse détaillée du projet de budget qui nous est soumis. Je m'efforcerai, à cette tribune, de dégager les lignes essentielles, telles qu'elles ressortent, notamment, de la lecture des réponses que l'administration a fournies aux questions que j'avais posées.

En ce qui concerne les services locaux de l'environnement, il est envisagé de désigner des chargés de mission auprès des préfets de certains départements. Soucieux d'efficacité, il ne vous a pas échappé que les véritables structures de l'administration française se trouvent non pas au niveau régional mais au niveau départemental.

La création de chargés de mission se situant non auprès des directeurs départementaux de l'équipement mais auprès du préfet est donc une innovation heureuse qu'il convient de réaliser rapidement. Mais il est indispensable de trouver des hommes de qualité puisque ces chargés de mission seront avant tout des coordonnateurs et des inspirateurs.

L'idée de la fusion des agences des bâtiments de France avec les directions départementales de l'équipement a été écartée. C'est aussi une sage décision. Dans la période actuelle, il convient de laisser coexister ces deux services traditionnels, l'arbitrage se faisant à votre niveau, monsieur le ministre. Mais il faut leur apprendre à travailler ensemble. C'est pourquoi vous avez l'intention de les rapprocher géographiquement. Cela prendra du temps car de difficiles problèmes de locaux se posent. Là encore, vous avez pris une initiative heureuse, car il ne fallait pas tout bouleverser.

Les compétences qui seront désormais celles des architectes — association à l'élaboration des documents d'urbanisme, examen des permis de construire sous l'angle de la qualité architecturale, suivi des conseils d'architecture, d'urbanisme et d'environnement — sont suffisamment importantes pour leur montrer qu'ils sont maintenant bien intégrés dans l'organisation du ministère.

La traduction budgétaire de cette réforme est un peu timide ; j'espère qu'elle sera meilleure en 1980. Mais je n'insiste pas sur ce point que développera M. Montagne dans quelques instants.

Les crédits de la section « environnement » du budget du ministère de l'environnement et du cadre de vie s'élevaient pour 1979 à 498,5 millions de francs, soit une augmentation de 35,3 p. 100 par rapport à 1978. Il faut surtout noter une profonde modification de la répartition des crédits, conformément aux demandes qu'avaient présentées les précédents rapporteurs spéciaux.

C'est ainsi que les crédits de fonctionnement augmentent beaucoup plus fortement que les crédits d'équipement. Mais il s'agit pour l'essentiel d'une opération comptable qui tend à établir une distinction plus nette entre dépenses d'équipement et dépenses ordinaires.

Cela dit, le projet de budget est marqué par un renforcement des moyens en personnel, rendu nécessaire par la réorganisation du ministère et la fixation de nouveaux objectifs.

Depuis l'origine, les services de l'environnement ne disposent que d'effectifs peu nombreux. On considèrerait, en effet, que cette administration assumait essentiellement des missions de coordination, d'inspiration ou d'incitation. En 1979, l'effectif total du personnel sera porté à 980 personnes, dont 500 dépendront directement de vous, monsieur le ministre, les autres étant mis à votre disposition par d'autres ministères, notamment celui de l'industrie de qui dépend l'inspection des établissements classés.

Les crédits d'intervention des missions imposées au ministère, grâce auxquels est financée la partie « active », progressent sensiblement. Ceux qui relèvent des dépenses ordinaires atteignent 125 millions et font plus que doubler par rapport à 1978. Ils sont essentiellement destinés à financer la création de nouveaux parcs nationaux. Quant aux crédits d'intervention correspondant à des dépenses d'équipement, ils s'élevaient à 236 millions, soit une augmentation de 16 p. 100 par rapport à 1978. Notons également que les crédits d'études augmentent de 39 p. 100.

Enfin, l'action entreprise au niveau du ministère est prolongée par une action interministérielle : les crédits du programme d'action n° 24, qui étaient à l'origine de 294 millions de francs en 1976 passeront en 1979 à 579 millions, ce qui équivaut presque à leur doublement.

Cette évolution est satisfaisante car ce programme destiné à la défense du patrimoine naturel, après avoir un peu piétiné au départ, voit ses crédits augmenter substantiellement.

Le temps qui m'est imparti m'a contraint à ce bref survol des problèmes financiers. Je traiterai de manière plus approfondie les principaux aspects de la politique que vous allez pouvoir mener, monsieur le ministre, grâce aux crédits dont vous disposerez.

Celle-ci comporte trois axes importants : la protection de la nature, la lutte contre les pollutions et la protection du milieu naturel, la sauvegarde et l'embellissement du cadre de vie.

S'agissant de la protection de la nature, un certain nombre d'inscriptions ont été mises en place. Deux d'entre elles semblent, d'après vos réponses, fonctionner de manière satisfaisante : les parcs nationaux et les parcs régionaux. En revanche, les réserves naturelles et les zones périphériques des parcs nationaux inspirent quelque inquiétude.

En 1979, deux nouveaux parcs nationaux vont être créés — le parc du Mercantour et celui de la Haute-Ariège — qui s'ajouteront aux cinq parcs existants et ouverts au public : ceux des Cévennes, des Ecrins, de Port-Cros, des Pyrénées-Occidentales et de la Vanoise. L'augmentation des crédits de fonctionnement de 19 p. 100 et celle des crédits d'équipement de 20 p. 100 permettront d'équilibrer les finances des établissements publics qui gèrent ces parcs. L'augmentation des missions s'accompagne ainsi d'une augmentation raisonnable des moyens.

Vos réponses laissent prévoir une réactivation de cette politique dans les années à venir : trois nouveaux parcs sont en effet prévus pour les îles d'Hyères, les îles Chausey et la Guedeloupe.

En ce qui concerne les réserves naturelles, la réalisation du programme fixé par le comité interministériel d'action pour la nature et l'environnement, le CIANE, semble compromise. Sur les cent réserves naturelles prévues en 1973, il n'en existait que 36 au 1^{er} juillet 1978. La reprise de l'objectif de cent réserves naturelles impliquerait la création d'une vingtaine de nouveaux sites chaque année, ce qui paraît assez ambitieux compte tenu du rythme actuel.

Le projet de budget, à cet égard, ne fournit pas de perspectives très claires, et les crédits sont disséminés dans un nombre important de chapitres.

Le succès, souvent considérable, des parcs naturels nationaux pose des problèmes dans les zones périphériques de ces parcs. Il conviendrait donc de mieux coordonner les interventions pratiquées par l'Etat et les collectivités locales dans ces zones. Une solution, encore partielle, a été recherchée en ce sens avec la circulaire du 6 mars 1978 dont l'application devrait s'accompagner d'une restructuration des crédits.

Avec les parcs naturels régionaux, qui sont en pleine expansion, on s'efforce d'associer à la sauvegarde du patrimoine culturel et naturel de notre pays une mise en valeur raisonnable des pays, généralement ruraux, qui sont concernés. Cette formule est excellente et le financement de la création et du

fonctionnement des parcs naturels régionaux est actuellement satisfaisant, dans la mesure où l'Etat s'est montré plus généreux qu'il n'était prévu. En effet, pendant la durée du VI^e Plan, l'Etat continuera à accorder une aide au fonctionnement des parcs de plus de trois ans, alors que, initialement, cette aide devait cesser après les trois premières années d'existence. Il existe cependant un problème, car il ne s'agit là que d'une formule provisoire. Il reste que l'expérience est intéressante, dans la mesure où elle concilie le souci de la qualité de la vie et celui du développement. Les parcs ne sont pas des musées ; ils doivent, au contraire, constituer des instruments de développement de nos régions.

J'en viens à la préservation des milieux naturels — l'eau, l'air, le silence, la mer et le sol — c'est-à-dire à la lutte contre les diverses pollutions.

Il convient d'abord de se doter des instruments nécessaires à cette lutte. La mise en place de l'Agence nationale pour la récupération et l'élimination des déchets, prévue par la loi du 15 juillet 1975, avait subi certains retards qui paraissent avoir été en partie surmontés en 1978. L'Agence, installée à Angers, est maintenant dotée de crédits satisfaisants puisqu'une subvention de fonctionnement de 10 millions de francs est prévue en dépenses ordinaires pour l'année 1979. Je précise, en outre, que quarante-cinq agents sont déjà opérationnels.

Cette agence aura une tâche énorme, car la protection des abords de la plupart de nos villages pose de sérieux problèmes. Nous pouvons nous montrer relativement optimistes, même si l'on peut s'interroger sur les modalités de financement à long terme des actions entreprises. En effet, il faudra que l'Agence puisse diffuser ses actions et aider les collectivités locales à prendre les mesures qui apparaîtraient nécessaires.

La création d'une agence de l'air est une idée plus récente, et c'est au cours de ce trimestre que l'Agence nationale de lutte contre la pollution atmosphérique, installée à Metz, devrait devenir opérationnelle.

Pour 1979, il est prévu de lui allouer des crédits d'un montant de 18 millions de francs. Bien entendu, le problème de l'amplification de son action reste posé. L'évolution future des ressources de l'agence demeure subordonnée aux difficultés d'application du principe selon lequel le pollueur doit aussi être le payeur. Cette question pose un problème politique très important.

En ce qui concerne les interventions dans le domaine de l'eau, le ministère de l'environnement sur le plan budgétaire, est concerné par deux formes d'intervention : les contrats de branche et la réalisation des grands barrages de régulation.

Les contrats de branche sont conclus avec les secteurs industriels particulièrement polluants qui acceptent de s'engager dans un programme concerté de réduction de leurs déversements. Ces contrats concernent les branches de la pâte à papier, de la distillerie, de la féculerie, de la sucrerie, de la levurerie, du délainage, de la mégisserie et du lavage et peignage de la laine.

La participation au financement des grands barrages de régularisation implique également une forte revalorisation des crédits inscrits à cet effet au budget de l'environnement, faute de quoi les actions du ministère risquent de se heurter à un seuil financier.

Pour la protection de la mer, la commission a observé que le budget de l'environnement n'est pratiquement pas concerné par l'effort financier décidé par le Gouvernement, ce qui peut tout de même paraître assez paradoxal. Si le fonds d'intervention contre les pollutions a été alimenté en 1978 par crédits de transfert pour faire face à certaines dépenses exposées lors de la catastrophe de l'Amoco-Cadiz, il n'est prévu aucun crédit en sa faveur dans le projet de budget pour 1979.

A cet égard, je me permets de présenter une observation de caractère politique qui s'adresse d'ailleurs à l'ensemble du Gouvernement puisque les crédits consacrés à la dépollution et à la lutte contre les pollutions de la mer sont répartis entre de nombreux ministères. Je pense, monsieur le ministre, que l'opinion publique aimerait connaître les sanctions qui ont été prises à la suite des travaux des commissions compétentes qui ont conclu à l'existence de lacunes graves dans la surveillance du littoral, au moins au cours de la première journée.

La lutte contre le bruit est un secteur où nous avons manifestement pris du retard. Vous avez promis une loi-cadre contre le bruit, monsieur le ministre ; je pense qu'elle devrait être présentée dès la session de printemps, si elle ne peut l'être au cours de l'actuelle session.

M. le président. Je vous prie de conclure, monsieur le rapporteur.

M. Georges Mesmin, rapporteur spécial. Je conclus, monsieur le président.

Pour assurer la protection de l'environnement, nous disposons maintenant de moyens et d'une organisation.

Je terminerai, monsieur le ministre, en vous suggérant deux axes d'action.

D'abord, la commission souhaite que soit mieux intégrée la politique de l'environnement à la gestion de l'économie. Il convient de renforcer les études entreprises dans le domaine de l'évaluation de l'environnement et de l'élaboration d'une comptabilité associant les aspects qualitatifs du développement et la gestion des milieux naturels. Le rapport du coût au rendement doit être évalué pour définir les actions les plus rentables.

Ensuite, puisque l'année prochaine sera une année européenne, la France serait bien inspirée de présenter des suggestions à nos partenaires, car ces problèmes sont de ceux qui doivent précisément trouver une solution sur le plan européen. Ainsi, les normes retenues sur le plan européen en matière de protection contre la pollution atmosphérique sont encore insuffisantes. Cette action implique des sacrifices pour les entreprises, et il est évident qu'elle ne peut être menée sur le seul plan national.

S'agissant de problèmes d'un type nouveau, le Parlement européen pourra donc s'en saisir sans que les parlements nationaux aient à en prendre ombrage puisqu'ils ne se sentiront pas dessaisis comme s'il s'agissait de questions relevant actuellement de leur compétence. Ainsi, la législation européenne pourra tenir compte des nécessités de la protection de l'environnement. (Applaudissements sur les bancs de l'union pour la démocratie française et du rassemblement pour la République.)

M. le président. La parole est à M. Montagne, rapporteur spécial de la commission des finances, de l'économie générale et du Plan, pour l'urbanisme.

M. Rémy Montagne, rapporteur spécial. Mesdames, messieurs, j'ai eu l'honneur de demander ici même, à l'occasion de précédents débats, notamment de débats budgétaires, une plus grande coordination des interventions de l'Etat dans des domaines aussi proches que ceux de l'environnement, de l'architecture et de l'urbanisme.

Il m'a été régulièrement répondu que les services concernés, qu'ils appartiennent ou non à la même administration, seraient soumis à une coordination de plus en plus étroite.

Mais force nous a été de constater, mes chers collègues, que la complexité et le foisonnement continuaient à sévir ici ou là, cependant que le manque ou le vide caractérisait tel autre secteur.

Cette année, monsieur le ministre, je suis particulièrement heureux de vous donner acte des progrès considérables accomplis, sous votre égide, dans le sens de la cohérence et de la cohésion. C'est même probablement la dernière fois que vos rapports sur l'environnement et l'urbanisme sont présentés séparément, et je souhaite que, l'an prochain, M. Mesmin en soit l'unique rapporteur. Cela me paraît devoir être la conséquence, sur le plan budgétaire, des réformes de structure intervenues dans votre ministère.

Pour arriver à une coordination efficace des actions, il apparaissait aux âmes simples qu'il était souhaitable de donner un même patron aux différents acteurs. Les circuits de l'action gouvernementale ont paru jusqu'à présent s'y opposer, mais, grâce à vous, nous aurons désormais une même autorité ministérielle pour définir les compétences et les interventions de l'Etat en matière de protection et d'aménagement, d'architecture et de construction, d'urbanisme et d'environnement.

Ainsi, la défense et la promotion du cadre de vie vous sont tout entières confiées, monsieur le ministre, ainsi qu'au secrétaire d'Etat qui travaille désormais à vos côtés, ce dont je me réjouis profondément.

Je souhaite vivement que vous veniez à bout de cette sorte de travail d'Hercule que représente la mise en application de cette réforme. Je veux parler de la réorganisation des services pour qu'ils soient remembrés, fusionnés au besoin, et peut-être même parfois supprimés. Car mettre un terme aux incohérences, aux contradictions internes d'administrations concurrentes et cloisonnées est une tâche que nous savons gigantesque et qui requiert autorité, courage et persévérance.

Mais ce qui nous apporte une raison décisive d'être optimiste, c'est que vous ne vous êtes pas contenté de chapeauter des structures pour en obtenir le remembrement ; vous avez, monsieur le ministre, redéfini, avec beaucoup de profondeur et de lucidité, une politique qualitative du cadre de vie.

Pour que les architectes, les urbanistes, les responsables de l'environnement agissent dans le même sens et concourent à créer un cadre de vie accueillant à l'homme d'aujourd'hui, il faut aller bien au-delà des contraintes administratives. Il faut que l'ensemble des acteurs s'inspirent d'une même doctrine, et je dirais volontiers d'un même humanisme.

C'est précisément ce que vous avez commencé à faire comprendre et à obtenir en associant à cet effort de recherche et de définition un nombre croissant de spécialistes que passionne cet effort.

Comment se posent aujourd'hui les problèmes du cadre de vie, en ville et à la campagne ? Sous l'effet de quels facteurs de changement et avec quelles possibilités de renouvellement ? Comment mieux concilier vie sociale et intimité familiale, nature et intervention de l'homme ?

Comment permettre les initiatives qui sont l'aspect vivant de la liberté et entraver celles qui saccagent pour des décennies, quand ce n'est pas pour des siècles, l'espace vital d'autrui ? Comment permettre aux uns de choisir un logement individuel et aux autres de préférer des résidences collectives ?

Voilà de grandes questions auxquelles devra répondre l'urbanisme de notre temps, et vous le savez mieux que personne, monsieur le ministre.

Et nous pourrions encore citer d'autres alternatives qu'il nous faudra surmonter et assumer pour les intégrer dans un pluralisme harmonieux.

Ceux qui suivent l'effort de réflexion qui se développe sous votre impulsion, et récemment encore, savent que, progressivement, se dessinent les grandes lignes d'une conception du cadre de vie, marquée au coin d'un humanisme renouvelé, et digne d'inspirer les responsables placés à tous les niveaux de cette vaste entreprise.

Monsieur le ministre, nous vous soutiendrons pour que l'information et — n'ayons pas peur de dire le mot — la formation du public aux thèmes vivants de l'urbanisme orientent les esprits vers plus de compréhension réciproque.

Il faut qu'il soit évident à chacun qu'on ne peut plus, au nom de la liberté, rendre la vie impossible à des êtres de plus en plus sensibles — heureusement sensibles — aux joies de l'harmonie, et qui refusent à bon droit l'incohérent, l'artificiel, le déshumanisé.

La liberté fondamentale et inattaquable n'est pas celle qui nuit à autrui et détruit la vie de la communauté. C'est celle qui permet de contribuer, à la fois, dans la diversité, à plus de vie personnelle, par des possibilités de silence notamment, à plus de vie sociale par des possibilités de rencontre, bref à plus de joie de vivre.

Cela implique une architecture et un urbanisme à l'échelle humaine, c'est-à-dire, par exemple, une circulation piétonnière facilitant les relations, l'animation, c'est-à-dire une bonne disposition des masses sur le plan de la cité permettant l'heureux mariage du construit et des espaces verts ou tout simplement libres.

L'urbanisme auquel aspirent les hommes, c'est finalement celui qui leur permettra de mieux se situer dans le cadre où se déroule leur vie et dans le temps où se donnent naturellement rendez-vous l'acquis historique dont ils sont les héritiers et les progrès de l'avenir dont ils entendent être les auteurs.

Les crédits que je dois vous présenter doivent permettre cet effort. Le moins que l'on puisse dire, c'est que leur répartition entre les rubriques et leur évolution rendent encore mal compte des intentions que vous affirmez depuis quelques mois, monsieur le ministre.

Vous voulez enraciner les villes dans leur histoire, et cela correspond à un urbanisme assumant le temps. Mais il faut, pour cela, des directives accompagnées de possibilités plus précises et plus réelles.

Vous entendez rendre leur valeur structurante à des espaces publics prévus au départ et non pas aménagés comme des résidus, avez-vous dit. Cela suppose aussi des aides importantes.

Vous voulez remettre en honneur, je le sais, le rôle d'édifices publics de qualité. Que de sottises n'a-t-on pas faites sous prétexte de renoncement au trianphalisme, ce qui a permis aux

médiocres de conclure qu'il fallait enlever beauté et signification aux édifices majeurs d'une cité. Comme si la foule qui souhaite s'y rendre n'y venait pas à la fois pour s'y retrouver et y retrouver les valeurs de vie que symbolise la création architecturale !

Au surplus, la laideur et la mesquinerie sont aussi provocantes et orgueilleuses que la beauté. Elles sont, en tout cas, plus souvent génératrices de regrettables « complexes », individuels et collectifs.

Enfin, avec détermination et prudence à la fois, vous allez dans le sens d'une simplification des règles de l'urbanisme et d'une décentralisation effective dans la prise des décisions.

Votre démarche va dans le bon sens pour les villes. Je sais aussi qu'avec réalisme vous cherchez l'échelon adéquat pour la prise de responsabilités dans les régions rurales, où les petites communes, il est vrai, n'ont pas la possibilité de prendre elles-mêmes les décisions nécessaires.

Voilà donc qui donnera, dans les prochaines années, un éclairage nouveau à l'orientation et à la répartition des crédits de l'urbanisme, à l'examen desquels je vous convie maintenant, mes chers collègues, à procéder rapidement.

En attendant que les novations dont je viens de parler, les crédits prévus pour 1979 sont des crédits de routine.

Je vous rappelle qu'ils sont répartis sous quatre rubriques : études et planification urbaine ; actions foncières ; aménagement du tissu urbain ; villes nouvelles.

Les crédits d'études et de planification urbaine, vous le savez, doivent permettre l'enseignement des futurs urbanistes, l'information du public et le conseil technique donné aux collectivités qui établissent les documents d'urbanisme.

Ces crédits, considérés globalement, sont pratiquement reconduits d'une année sur l'autre en crédits de paiement. Les autorisations de programme augmentent cette année de 8 p. 100. Il s'agit donc, en fait, d'une reconduction pure et simple.

Je dois ici souligner que si l'effort accompli pour l'établissement des documents d'urbanisme est considérable, il reste beaucoup à faire.

Les chiffres montrent le chemin parcouru puisque, si je me réfère au premier rapport que j'ai eu l'honneur de présenter en 1973, il y a cinq ans, ici même, le nombre des plans d'occupation des sols qui était alors prescrit s'élevait à 5 243, alors que 148 POS seulement avaient été rendus publics. Aujourd'hui, environ les deux tiers de ces POS ont déjà été rendus publics ou approuvés. A la fin de l'année dernière, 2 501 étaient rendus publics ou approuvés, et le chiffre de 3 000 est d'ores et déjà largement dépassé.

Mais il n'en reste pas moins qu'environ 4 000 POS supplémentaires ont été demandés depuis cette date et que, par conséquent, l'œuvre, en ce domaine, est loin d'être terminée.

La seconde rubrique concerne les actions foncières.

L'évolution des crédits considérée globalement se poursuit dans le sens d'une diminution progressive, et cela pour deux raisons.

Tout d'abord, parce que l'Etat intervient de moins en moins directement dans ce domaine, laissant aux collectivités locales une responsabilité de plus en plus large.

Certes, pour les interventions du fonds national d'aménagement foncier et d'urbanisme — le FNAFU — les crédits seront maintenus à 182 millions de francs, comme en 1978, mais les fonds du chapitre 57-40 seront tombés, entre 1976 et 1979, en crédits de paiement, de 175 millions à 80 millions de francs.

Seuls les crédits des programmes d'action foncière progressent quelque peu, passant, en autorisations de programme, de 37 millions de francs en 1978, à 47 millions de francs en 1979.

Evidemment, et conformément à cette politique, les prêts aux collectivités locales ont pris progressivement de l'ampleur, et l'on prévoit, pour 1979, en prêts à long et moyen terme, environ 500 millions de francs, et même davantage puisque les comptes spéciaux du Trésor prévoient 800 millions de francs.

Les aides pour la bonification des intérêts des prêts de la CAECL sont en légère augmentation et atteignent 40 millions de francs cette année.

La seconde raison de la diminution des crédits dans le domaine des actions foncières tient à la conjoncture.

Sous l'effet de l'affaissement de la courbe de la natalité et donc de la stagnation démographique, la demande en logements collectifs a subi une baisse importante. Par ailleurs, les terrains

destinés à des implantations industrielles restent, très souvent, désespérément vides et n'incitent pas les collectivités locales à en créer de nouveaux.

Il serait toutefois dangereux de considérer que les crédits pour les actions foncières doivent être acceptés définitivement en forte hausse.

En effet, le nombre croissant des Français qui aspirent à posséder une maison individuelle pose là une exigence. Qui ne connaît des logements HLM vides et attendant des locataires, cependant que des habitants de ces mêmes HLM viennent dans nos permanences pour nous demander comment ils pourraient accéder à la propriété d'une maison individuelle ?

Cela conduit donc à un redéploiement des logements qui exigera des surfaces habitées plus vastes et ne va pas sans nous poser un problème.

Les crédits d'aménagement du tissu urbain sont ceux du troisième groupe. Ils sont destinés à des actions qui semblent, ainsi que nous l'avons vu, devoir être profondément réajustées ou coordonnées, tant par suite des réformes de structures en cours qu'en raison du renouvellement de notre politique en matière d'urbanisme.

En attendant, les crédits en autorisations de programmes pour 1979 restent globalement ceux de 1978 : ils passent de 288 millions de francs à 290,8 millions, ce qui, en francs constants, traduit en fait une certaine diminution.

N'était notre ferme espoir d'une clarification dans l'affectation de ces crédits, je me devrais de souligner la difficulté réelle où se trouve quiconque cherche à savoir très exactement qui va recevoir quoi. Je citerai seulement un exemple : le nouvel article 20 du chapitre 65-43, où nous retrouvons non seulement les crédits de l'ancien article 20 destinés à l'aménagement urbain traditionnel, mais aussi ceux qui doivent aller aux lotissements défectueux, aux actions spécifiques des villes moyennes, à la qualité de l'aménagement, etc.

Mais, comme nous sommes dans le provisoire et que la présentation de ce chapitre s'apparente aujourd'hui à un « fondue-enchaînée », nous ne nous y arrêterons pas davantage !

Le dernier groupe de crédits concerne les villes nouvelles.

Quoi que l'on puisse penser des villes nouvelles en tant que dessein politique ou projet d'urbanisme, il faut bien voir qu'elles constituent un dossier difficile et coûteux sur lequel il faudra se pencher attentivement quelque jour. L'effort qui a été consenti en leur faveur était nécessaire en fonction du pari des créateurs. Il apparaît aujourd'hui scandaleusement insuffisant à leurs habitants et, dans le même temps, scandaleusement excessif aux habitants des autres agglomérations.

Par ailleurs, le ralentissement de leur croissance et la sérieuse révision en baisse du niveau de population font peser sur les contribuables de ces villes la charge d'amortissements considérables. Ils appellent l'Etat et les autres collectivités au secours, tout en supportant mal de n'être pas les seuls à décider de leur sort. Autant d'incohérence ou de naïveté dans les comportements oblige à examiner avec soin l'ensemble des difficultés.

Je terminerai ce rapport par le rappel des quatre observations adoptées par la commission.

La première vise à appeler l'attention du Gouvernement sur l'importance des espaces verts et souhaite que l'effort prévu — dans le sens souhaité par le Président de la République — soit coordonné et accentué.

La deuxième tend à faire reconnaître aux villes moyennes une certaine priorité dans l'affectation des crédits par rapport aux grandes villes. On dit que cette priorité existe déjà. Pourtant, il semble que l'étude de certains dossiers soit trop lente.

La troisième observation est relative au fonctionnement des sociétés d'économie mixte d'aménagement dont le rôle va être étendu par les tâches nouvelles qui vont leur incomber, notamment les tâches de réhabilitation. Il faut qu'elles vivent et, en conséquence, que leur rémunération soit améliorée.

La quatrième observation vise à permettre aux villes nouvelles l'amortissement, avec l'aide de l'Etat et nécessairement sous son contrôle, d'équipements qui, il faut le reconnaître, ont été surdimensionnés.

La commission des finances, mes chers collègues, a adopté les crédits consacrés à l'urbanisme et vous propose de les voter à votre tour sans modification. (Applaudissements sur les bancs de l'union pour la démocratie française et du rassemblement pour la République.)

M. le président. La parole est à M. Péricard, rapporteur pour avis de la commission des affaires culturelles, familiales et sociales, pour l'environnement.

M. Michel Péricard, rapporteur pour avis. Mesdames, messieurs, quel étrange ministère que celui dont nous examinons les crédits ce matin !

Sa constitution marque certainement l'événement le plus important dans le domaine de l'environnement en 1978. « Environnement et cadre de vie », c'est un beau titre, assurément. Mais, vous le savez, la crainte existe que la cohabitation de ceux que l'on appelle les aménageurs avec les « environnementalistes » ne tourne à la confusion des seconds, que le déséquilibre ne profite aux plus forts, qu'il ne soit pas toujours procédé aux arbitrages, au niveau local surtout, avec la sérénité voulue.

Bref, n'êtes-vous pas, monsieur le ministre, d'une autre manière, à la tête d'un nouveau ministère de l'impossible — je n'ai pas dit d'un ministère impossible ? A vous, à vos services de nous démontrer que nos craintes sont vaines et que ce pays aujourd'hui est devenu assez convaincu de la nécessité d'une grande politique de l'environnement pour n'avoir rien à redouter de cette audacieuse création.

Il est vrai — et c'est normal — que si la conception de la politique de l'environnement évolue, les structures mêmes des services changent assez peu. La délégation à la qualité de la vie et la création heureuse — même si elle est limitée dans un premier temps — des chargés de mission au niveau des préfets offrent des garanties sérieuses de la poursuite des efforts passés. Je formulerai cependant un regret : que le renforcement des moyens en personnels soit si modéré. La commission des affaires culturelles a d'ailleurs adopté, sur ce point, une observation particulière.

A l'analyse l'augmentation de 35 p. 100 des crédits affectés à l'environnement paraît très appréciable, comparée à celle, beaucoup plus modeste, des autres crédits de l'ensemble du budget de l'Etat en cette matière, crédits qui, eux ne croissent que de 9,5 p. 100.

Ce budget permet d'abord une importante revalorisation des dépenses ordinaires et subventions de fonctionnement, revalorisation liée à une opération réclamée depuis longtemps par la commission et enfin obtenue, ce dont nous vous remercions ; la clarification, sur le plan budgétaire, des dépenses de l'ancien FIANE, devenu fonds d'intervention pour la qualité de la vie, le FIQV — comment prononcer ? ce qui n'y avait pas sa place.

Ce budget permet aussi le développement d'actions nouvelles, notamment dans le cadre de la charte de la qualité de la vie : aménagement des rythmes de vie, vie associative, bases de loisir, randonnées pédestres et espaces verts. Je dois, moi aussi, regretter que la réalisation de ces derniers soit si difficile à suivre, alors que le doublement des crédits qui leur sont consacrés avait été solennellement annoncé par M. le Président de la République l'an dernier, à l'Arborétum de Chèvreloup.

Je noterai aussi la relative stagnation des dépenses d'équipement, mais il m'est difficile de l'analyser pour deux raisons : le financement par le FIQV qui, par définition, n'est pas précisé au niveau du budget — et cela est normal — et la présentation obscure, cette année, du bleu budgétaire en ce qui concerne ces crédits, ce qui, en revanche, n'est pas normal. La commission des affaires culturelles, familiales et sociales n'a pas admis que l'information du Parlement puisse être réduite par les services du budget. Elle demande le rétablissement d'une véritable présentation détaillée.

J'en viens à quelques aspects de la politique de l'environnement, sans reprendre ici en détail tout ce qui figure dans mon rapport écrit.

S'agissant des déchets, si les actions sont bien engagées, la commission a souhaité l'institution d'une taxe au profit de l'agence pour la récupération. D'un débat particulièrement animé et très intéressant, il est ressorti que la collecte sélective était freinée par l'instabilité des cours, l'absence d'une véritable industrie de récupération et, surtout, les difficultés techniques auxquelles se heurtent les collectivités locales qui apprécieraient que les conseillers et les experts du ministère ou de l'Agence se mettent davantage à leur disposition.

Les déchets industriels posent, eux, d'autres problèmes, tels que leur destruction ou, mieux, leur recyclage quand c'est possible. Si les épaves automobiles ont pratiquement disparu dans de nombreux départements, il en reste trop encore dans quelques autres.

Dans cette lutte contre le gaspillage, les défenseurs de l'environnement rejoignent le camp des économistes. Nettoyons la France pour économiser des devises : voilà, me semble-t-il, une belle devise !

A propos de la pollution atmosphérique, je saluerai simplement le succès de la politique menée depuis plusieurs années. Pour la première fois en 1977, aucune moyenne des mesures effectuées par les 1 800 appareils en place n'est supérieure à 100 microgrammes de polluant par mètre cube d'air. La diminution est pratiquement générale. Une seule ville, Grenoble, subit une légère augmentation de sa pollution. Partout, les réseaux d'alerte ont normalement fonctionné.

Sur la pollution en milieu maritime, la commission a, monsieur le ministre, souhaité publier un tableau que j'avais demandé à vos services. Je les remercie de me l'avoir fourni. Il fera grincer quelques dents. C'est celui des villes littorales équipées de stations d'épuration des eaux usées.

Certes, il ne suffit pas d'en posséder une, encore faut-il la faire fonctionner convenablement et ne pas la fermer, par exemple, de dix-huit heures à neuf le lendemain matin et les jours fériés comme je l'ai vu dans une ville que j'aurai la pudeur de ne pas citer. Mais, dans tous les cas, l'absence d'un tel équipement est une certitude de pollution littorale.

On est étonné, en lisant ce tableau, de voir apparaître quelques noms connus suivis, il est vrai, de la pieuse formule : « Etudes en cours ». Ce sont, pour certaines villes, de longues, de très longues études : un « cycle long », en quelque sorte.

A l'inverse, le Nord, la Somme, l'Aude et l'Hérault sont entièrement équipés. La Loire-Atlantique, la Vendée, la Charente-Maritime et le Calvados sont pratiquement dans le même cas. Qu'ils en soient félicités. Quant au département le plus remarquablement sous-équipé, il se nomme les Alpes-Maritimes.

Je ne m'étendrai pas sur la pollution industrielle, contre laquelle il reste tant à faire — je pense à la Basse-Seine, par exemple — pour en arriver tout de suite à la pollution marine.

Si les efforts pour lutter contre la pollution chronique sont réels avec le développement de la télédétection et l'accroissement de la répression, il n'y a pas assez de moyens pour combattre les pollutions accidentelles. Même après la mise en place du plan qui a été annoncé le 5 juillet dernier, les moyens humains sont trop insuffisants et ce n'est pas avec un seul remorqueur de haute mer basé à Brest que l'on fera face au risque tout le long de la façade atlantique et en Méditerranée.

Je sais, monsieur le ministre, que vous ne portez pas la responsabilité de cet état de fait. Mais comprenez qu'il me serait difficile de parler d'environnement sans faire allusion à cette pollution maritime qui traumatise à juste titre tant de Français.

Je dirai, enfin, quelques mots sur le bruit, l'une des nuisances les plus mal supportées à notre époque. J'analyse dans mon rapport écrit les mesures déjà prises et celles qui sont annoncées. Elles nous semblent trop timides. Vous nous annoncez, monsieur le ministre, un arrêté limitant le niveau sonore des tondeuses à gazon. Très bien. Mais je veux être persuadé que votre projet de loi-cadre du printemps prochain permettra le départ d'une véritable politique globale de lutte contre le bruit.

Je ne voudrais pas conclure ce rapport sans dire un mot d'un sujet qui me touche à cœur et qui est l'environnement juridique et fiscal de l'environnement. Sans m'étendre sur ce sujet que je traite longuement dans mon rapport écrit et dont l'importance qu'il revêt à nos yeux sera soulignée dans un instant par une recommandation de la commission, je dirai qu'en matière de fiscalité, par exemple, nous avons beaucoup souri, avec nos grands-parents, de l'impôt sur les portes et fenêtres voté par le Directoire et dont les conséquences étaient préjudiciables à l'esthétique, au confort et à l'hygiène. Mais sommes-nous assurés de ne pas avoir aujourd'hui notre impôt sur les portes et fenêtres ? La fiscalité nationale et surtout locale — je pense par exemple aux espaces verts privés — tend à privilégier les biens économiques en ignorant les biens d'environnement. Il y a là des recherches à poursuivre, des adéquations à réaliser.

Mesdames, messieurs, la politique de l'environnement est un grand dessein, un grand défi, qui bénéficie d'un consensus très large parmi les Français. Défendre nos richesses naturelles et notre qualité de vie ne constitue pas un rêve attardé de nostalgiques du passé. C'est, au contraire, une volonté moderne de concilier progrès et raison, développement et mesure, nouveauté et tradition. Dans les nouvelles structures du ministère de l'environnement et du cadre de vie, une chance nous est peut-être donnée de voir enfin s'estomper l'opposition traditionnelle entre aménageur et « environnementaliste », et prendre en compte tous

les impératifs dans les processus de décision. C'est le souhait fervent de la commission et de son rapporteur. Ce sera, soyez-en sûr, l'objet de l'attention qu'ils porteront à l'action de votre ministère de l'environnement l'année prochaine.

Sur ma proposition, la commission des affaires culturelles, familiales et sociales a adopté les cinq observations suivantes.

En premier lieu, elle demande que la présentation des documents budgétaires, notamment de l'annexe donnant la répartition des crédits consacrés à la protection de la nature et de l'environnement dans l'ensemble du budget de l'Etat — annexe qui nous est parvenue quelque peu tardivement, à la différence que j'ai dit, des documents émanant de votre ministère qui ont, dans l'ensemble, été fort bien présentés cette année — soit faite dans des délais convenables et que le fascicule bleu comporte de nouveau une répartition détaillée des dépenses en capital.

En deuxième lieu, elle demande que le renforcement des moyens en personnel des services de l'environnement soit poursuivi et amplifié, notamment pour pouvoir faire face aux obligations nées des textes récemment adoptés.

En troisième lieu, elle demande un renforcement substantiel des moyens de prévention contre les accidents maritimes pouvant entraîner une pollution et un renforcement des moyens de lutte contre la pollution, en personnel notamment.

En quatrième lieu, elle souhaite que soient effectués un recensement des dispositions répressives dans le domaine de l'environnement et de la protection de la nature ainsi qu'une mise à niveau des sanctions dans la perspective d'une dissuasion effective. Cette observation a été adoptée sur ma suggestion en raison de la faiblesse de la réponse qui m'a été faite à cette question. Il est nécessaire que nous connaissions en détail l'arsenal des sanctions dont vous disposez et que nous soyons assurés qu'elles seront effectivement dissuasives.

Enfin, la commission souhaite une orientation du droit dans un sens plus favorable à l'environnement ainsi qu'une adaptation de la fiscalité aux objectifs « environnementalistes ».

Suivant les conclusions que je lui ai présentées, elle a émis un avis favorable à l'adoption des crédits de la section « environnement » du ministère de l'environnement et du cadre de vie. (*Applaudissements sur les bancs du rassemblement pour la République et de l'union pour la démocratie française.*)

M. le président. La parole est à M. Raymond, rapporteur pour avis de la commission de la production et des échanges, pour l'environnement.

M. Alex Raymond, rapporteur pour avis. Mesdames, messieurs, la réorganisation du ministère de l'environnement conduit à envisager le projet de budget de 1979 dans une perspective nouvelle mais aussi incertaine.

En effet, les services qui constituaient le département de l'environnement ont été fondus au sein d'un grand ministère de « l'environnement et du cadre de vie », avec la majeure partie des services issus du ministère de l'équipement et de la construction. La répercussion de ces réformes sur les tâches traditionnelles des services de l'environnement — protection de la nature et prévention des pollutions et des nuisances — se mesurera par conséquent aux actes.

Le ministère de l'environnement était, en effet, né en 1971 à l'initiative de notre collègue Robert Poujade. Il était constitué, au départ, d'une petite équipe pleine d'enthousiasme, mais aux moyens des plus réduits. Son rôle n'était cependant pas d'administrer ni de gérer, mais plutôt de réfléchir et d'inciter. Elle a eu, au sein de l'administration française, une fonction particulièrement importante dans la prise de conscience par les fonctionnaires ainsi que par les élus locaux et les hommes politiques de la nécessité de prendre en compte les préoccupations d'environnement dans les décisions relatives à l'aménagement et à l'industrialisation de notre pays. Dans cette optique, elle a su créer et poursuivre le dialogue avec les associations et les groupements dits écologiques dont l'action, souvent confuse, a pu gagner dans certains cas en profondeur et en sérieux, grâce à ces contacts avec l'administration de l'environnement.

Mais, malgré ses faiblesses, un personnel insuffisant, le manque de moyens techniques, le bilan de l'action du département de l'environnement était loin d'être nul.

C'est surtout dans le processus de décision au sein de l'administration que l'action de l'environnement a pu se faire sentir. En effet, face aux représentants des grands ministères aménageurs, la voix des fonctionnaires représentant le ministère de l'environnement pesait, en théorie, un poids égal au cours

des réunions interministérielles, de telle sorte que, sur de nombreux dossiers, l'action des fonctionnaires de l'environnement a pu infléchir bien souvent celle des grandes administrations qui s'identifient, trop souvent, aux intérêts des secteurs économiques particuliers dont elles s'occupent.

Ainsi, bien que les grands arbitrages politiques fussent rarement favorables au département de l'environnement, celui-ci acquerrait peu à peu une capacité certaine de poser les problèmes au niveau politique et, servant de relais à l'opinion publique et aux associations parfois contestataires, il était le contrepoids nécessaire à l'action des grands groupes de pression économique.

Le ministère de l'environnement devenait un organisme qui était en quelque sorte la voix de la « mauvaise conscience » de l'administration. Souhaitons que la fusion des frères services de l'environnement avec les solides directions issues du ministère de l'équipement n'étouffe pas cette voix.

Nous nous posons en conséquence cette question: La réorganisation du ministère ne remettra-t-elle pas en cause cette action? A cela vous nous répondez, monsieur le ministre, qu'il est temps de faire passer les préoccupations de l'environnement directement auprès des aménageurs.

Cette idée est certes séduisante mais elle nous semble prématurée, car, à notre avis, les mentalités n'ont pas encore suffisamment évolué.

Dans cette perspective, que peut-on dire du budget de l'environnement?

On constate tout d'abord que sa valeur est faible par rapport à celui qui est consacré au cadre de vie et au logement. Le total des dépenses ordinaires et des dépenses en capital consacrées à l'environnement s'élèvera à moins de 0,5 milliard de francs contre 16,8 milliards pour les services issus de l'ancien ministère de l'équipement, et les moyens des services de l'environnement — 151 millions de francs — représentent 2,3 p. 100 des 6 450 millions consacrés aux moyens des services de l'ancien ministère de l'équipement.

L'évolution détaillée, chapitre par chapitre, des dotations des services de l'environnement est peu significative car elles font l'objet de plusieurs réorganisations internes et la destination réelle des crédits est peu claire.

La création de nouveaux parcs nationaux justifie, nous dit-on, l'ouverture de crédits supplémentaires et 3 millions de francs sont également réservés pour permettre le fonctionnement de la future agence de l'eau, mais tout cela n'apparaît pas nettement à la lecture du « bleu ».

Pour les dépenses en capital, deux faits particulièrement notables sont à signaler.

Tout d'abord, la transformation du FIANE en fonds d'intervention pour la qualité de la vie, transformation qui s'accompagne du dégonflement des autorisations de programme de ce fonds. Celles-ci qui atteignaient 81,2 millions de francs pour 1978 sont réduites de 38,7 millions de francs pour 1979.

L'autre chapitre « réservoir » important du budget, le 67-01, voit, en revanche, ses autorisations de programme passer de 77 millions de francs à plus de 90 millions en 1979. En dehors du fonds d'intervention pour la qualité de la vie, il serait souhaitable qu'à l'avenir il soit mis fin à l'existence de ces chapitres « réservoirs », à l'intitulé général vague, et que les opérations régulières fassent l'objet de lignes ou chapitres distincts et clairement individualisés dans le « bleu » par un intitulé concret, ce qui n'est que très partiellement le cas à l'heure actuelle.

Dans le cadre de la protection de la nature, je ne saurais trop insister sur les zones périphériques des parcs nationaux.

D'une manière générale, un effort beaucoup plus vigoureux doit être accompli prioritairement en faveur des zones périphériques qui devront, le cas échéant, être dotées d'une autorité de coordination autonome issue des collectivités locales jouissant de pouvoirs véritables, ne dépendant d'aucune des administrations traditionnelles et coordonnant au niveau local l'action de celles-ci, ce qui ne pourra, du reste, que donner plus de valeur et d'impact aux parcs nationaux.

Au sujet des parcs naturels régionaux, je dirai qu'étant donné la pérennisation des subventions de l'Etat destinées à ces parcs, il serait convenable qu'un chapitre distinct représentant ces subventions et leur répartition apparaisse désormais dans le budget de l'environnement.

La troisième partie de mon rapport traite de la lutte contre les pollutions et les nuisances. A ce sujet, j'évoquerai rapidement les problèmes de l'eau.

Notre commission a publié l'an dernier, à la fin de la législature, un rapport d'information en six tomes sur les problèmes de l'eau, qui contenait un grand nombre d'observations et de propositions fort judicieuses.

Pour les eaux souterraines, en particulier, je tiens à préciser que la législation relative aux périmètres de protection autour des captages destinés à l'alimentation humaine n'est pas mise en vigueur dans plus de la moitié des cas. Il est donc urgent que la réglementation soit non seulement revisée mais encore fermement appliquée en ce domaine notamment.

En ce qui concerne la protection de la mer, la catastrophe de l'Amoco Cadiz a montré combien les mesures existant en vue de prévenir et, le cas échéant, de guérir, les pollutions marines, étaient inadaptées et insuffisantes. J'ajouterai qu'étant donné les faibles moyens consacrés à la protection de la mer, il n'est pas surprenant que la qualité des baignades ne s'améliore que lentement.

Quant à la politique des agences, le Gouvernement s'est lancé dans la voie de la création d'un certain nombre d'agences spécialisées, un peu à l'image des agences de bassin, qui, jusqu'à maintenant et malgré les réserves que l'on doit émettre sur leur timidité à l'égard des pollueurs, semblent adaptées à la nature des problèmes de l'eau.

Une agence de l'air, depuis longtemps annoncée, doit voir le jour en principe avant la fin de l'année 1978, mais plus probablement, de manière effective, dans le courant de l'année 1979.

En réalité, on ne voit pas encore clairement, étant donné la modestie de ses moyens, ce que la création de l'agence de l'air apportera à la politique actuellement conduite — après mûre réflexion sans doute — en faveur de la dépollution de l'air, et ce d'autant plus que, dans un domaine voisin, l'agence des déchets est loin d'avoir pu donner sa pleine mesure.

L'Agence nationale pour la récupération et l'élimination des déchets — l'ANRED — a été, en effet, créée en 1975 et mise en place courant 1977. Or, les programmes de cette agence sont ambitieux et comportent quatre séries d'objectifs: éliminer les déchets domestiques; éliminer les déchets industriels; garder la France propre; développer la récupération.

L'agence des déchets a commencé à lancer de nombreuses opérations, parfois de grand intérêt, mais son développement est étroitement limité par la faiblesse de ses moyens financiers et on est loin de la création de taxes parafiscales sur certains déchets industriels qu'avait laissé entrevoir le ministre de l'époque. J'affirme que c'est dans le domaine de la récupération des matières premières contenues dans les déchets domestiques et industriels que l'action de l'Agence, si elle en avait les moyens, pourrait être la plus importante.

Voilà, monsieur le ministre, trop rapidement résumées, quelles ont été mes réflexions devant la commission de la production et des échanges. Cette dernière estime également que la présentation actuelle des crédits de l'environnement, regroupés dans un petit nombre de chapitres « réservoirs » à l'intitulé très général, ne permet pas l'exercice d'un contrôle parlementaire satisfaisant. Une réforme de la nomenclature de ce budget est nécessaire de façon que soient clairement identifiées par des intitulés concrets les actions permanentes financées sur les chapitres de ce budget.

Nonobstant ces observations, notre commission a donné un avis favorable à l'adoption des crédits de l'environnement.

M. le président. La parole est à M. Canacos, rapporteur pour avis de la commission de la production et des échanges, pour l'urbanisme.

M. Henry Canacos, rapporteur pour avis. Monsieur le ministre, à l'heure où de nouvelles structures ministérielles, que vous représentez, se voudraient de consacrer la notion de cadre de vie et où les plus hautes autorités de l'Etat invitent les Français à tourner leurs regards vers le troisième millénaire, vous nous proposez un budget de crise.

En effet, le montant des crédits de paiement prévu pour 1979 est, par rapport à 1978, en baisse de 17,2 p. 100 en francs courants. Compte tenu de la dépréciation monétaire, il s'agit d'une amputation d'un quart. Cela, vous en conviendrez, pose un problème pour un projet de budget qui se devrait de préparer l'avenir.

Pour les autorisations de programme, la stagnation des crédits en francs courants nous conduit à une réduction d'au moins un dixième des engagements.

Si l'on ajoute aux crédits du ministère les dotations inscrites au FNAFU et au budget des charges communes, l'impression n'est guère plus favorable.

Un examen plus détaillé des chiffres nous apprend que, dans votre budget, l'austérité affecte principalement les actions foncières ; quant aux deux postes qui paraissent bénéficier d'une priorité — les études et la planification urbaine, en autorisations de programme, et les villes nouvelles, en crédits de paiement — leur seul privilège est de recevoir, en francs constants, des dotations presque équivalentes à celles de 1978.

La situation est encore plus préoccupante, si l'on considère l'évolution récente du budget de l'urbanisme. Le rapporteur de la commission de la production avait, l'an passé, noté et déploré la diminution continue des crédits depuis cinq ans. Le projet de budget pour 1979 ne fait malheureusement qu'amplifier ce mouvement.

Au fil des années, le budget de l'urbanisme se vide peu à peu de sa substance. Les autorisations de programme, c'est-à-dire les dotations qui engagent l'avenir, se situent en 1979, en francs courants, au même niveau qu'en 1974, alors que, dans le même temps, le budget de l'Etat a plus que doublé et que l'ensemble des autorisations de programme a crû de 70 p. 100.

Monsieur le ministre, avec un budget d'engagement amputé en francs constants de plus de moitié en cinq ans, comment pourrez-vous mener une véritable politique de l'urbanisme ? Comment pourrez-vous vous arracher au marécage de la gestion quotidienne de la pénurie ? Comment pourrez-vous répondre de façon cohérente aux aspirations croissantes et légitimes des Français ?

En fait, ce budget d'austérité pèsera lourd pour l'avenir de la France. Il installera notre pays dans une crise profonde et durable.

Il est, par exemple, fondamentalement regrettable que les crédits d'études ne soient pas à la hauteur des besoins. Il convient de rappeler que sont notamment financés sur ces chapitres les travaux d'élaboration des schémas directeurs d'aménagement et d'urbanisme et des plans d'occupation des sols.

Or, au 1^{er} juillet 1978, 38 p. 100 des communes où un SDAU a été délimité sont dotées d'un document approuvé, 32 p. 100 seulement de celles où un POS a été prescrit sont dotées d'un plan rendu public, et ces plans ont été approuvés dans moins de 14 p. 100 des communes concernées.

Les dotations prévues devraient permettre d'établir, en 1979, quarante SDAU et mille POS de plus. Mais, en admettant que ce pari soit tenu, nous serons encore loin du compte !

L'an passé, la commission de la production avait souhaité qu'un effort soit accompli pour permettre de rapides progrès dans ce domaine. Le moins que l'on puisse dire est que ce souhait n'est pas exaucé.

Pourtant, la situation est particulièrement grave pour les communes qui étaient dotées d'un projet d'aménagement, d'un plan d'urbanisme directeur ou d'un plan de détail. Ces plans étaient certes imparfaits, mais ils avaient le mérite de prendre en compte, dans un document ayant des effets juridiques précis, les conditions particulières du développement des communes concernées et de leur donner des moyens de contrôler l'urbanisation de leur territoire.

Ces documents sont frappés de caducité à compter du 1^{er} juillet 1978, alors que 32 p. 100 seulement des 4 336 communes dotées d'un plan d'urbanisme ou d'un projet d'aménagement sont comprises dans un POS au moins rendu public, qui peut seul se substituer aux anciens documents. C'est donc près de 3 000 communes — et, parmi celles-ci, plus de 800 communes de plus de dix mille habitants ou comprises dans des unités urbaines de dix mille habitants — qui se voient donc rejetées dans l'enfer technocratique de l'application d'un règlement national d'urbanisme, application qui a une portée trop générale pour être adaptée à leurs problèmes et en fait soumise à l'arbitraire des services d'Etat.

Comment pouvez-vous, monsieur le ministre, affirmer ensuite que vos efforts tendent à donner aux collectivités les moyens de contrôler, d'impulser leur développement ?

La baisse continue des crédits consacrés aux actions foncières nous démontre également que ces belles affirmations ne resteront qu'au stade de vœux pieux. Pourtant on peut affirmer que le contrôle du foncier aujourd'hui dessine la France urbaine du XXI^e siècle.

Qui peut nier, par exemple, que la spéculation foncière de ces vingt dernières années n'est pas directement responsable

de l'impossibilité de réaliser des programmes sociaux en milieu urbain ? Cette spéculation contribue activement à chasser de nos villes les travailleurs.

Vous nous dites vouloir donner priorité dans le domaine de l'habitat à la maison individuelle. Mais comment y parvenir si la spéculation foncière s'accélère ? Nous en reparlerons d'ailleurs cet après-midi à l'occasion de la discussion du budget du logement.

Pourtant, une politique de réserve foncière ne permet pas seulement de réaliser à terme des économies considérables ; elle permet de peser de façon déterminante sur le marché. La collectivité qui aurait les moyens d'acquérir les sols bien avant le début de l'aménagement, donc de conclure des accords amiables sur la base de la valeur des terrains non aménagés, générerait vraiment une politique antispeculatrice. La constitution de réserves foncières permettrait aux collectivités de diriger efficacement la croissance urbaine ; elle réduirait la durée des opérations d'urbanisme et faciliterait la mise sur pied de programmes sociaux de logements, ainsi que la réalisation d'équipements publics.

Mais, une nouvelle fois, votre budget sacrifie l'avenir puisque les crédits pour réserves foncières — FNAFU compris — baissent de 11,2 p. 100 en autorisations de programme et de 4,6 p. 100 en crédits de paiement. J'ajoute que les crédits consacrés aux acquisitions foncières réalisées directement par l'Etat baissent fortement — de 25 p. 100 en autorisations de programme et de 23,3 p. 100 en crédits de paiement. Or tous ces chiffres sont en francs courants et, compte tenu de l'inflation, la situation apparaît dramatique.

Pourtant, la procédure des ZAD, puis maintenant des ZIF, permettrait aux collectivités locales de réaliser des réserves foncières si elles en avaient les moyens. L'an dernier vous nous avez dit que, grâce au nouveau mode de financement par l'intermédiaire des prêts à moyen et à long terme de la CAECL, on pourrait répondre aux besoins. Il n'en est rien.

D'abord, les prêts de la CAECL se sont substitués aux avances du FNAFU et ainsi l'enveloppe générale n'a pas été augmentée.

Ensuite, comme je l'avais déjà indiqué lors de la discussion du budget pour 1978, le taux de 8,75 p. 100 pour les prêts à moyen terme est trop élevé et l'autofinancement de 20 p. 100 exigé pour les prêts à long terme est trop lourd — c'est tellement évident qu'il vient d'être ramené à 10 p. 100. Mais pourquoi ne pas avoir suivi la commission de la production qui demandait la suppression de l'autofinancement ?

Monsieur le ministre, au nom de la commission, je tiens à attirer votre attention sur le problème posé par l'arrivée à expiration des premières zones d'aménagement différé créées en 1964. Contrairement aux vœux exprimés l'an passé par la commission, le Gouvernement se refuse à prolonger leur validité, au motif que les plans d'occupation des sols donnent aux collectivités locales des moyens de protéger efficacement les terrains.

Le ministère nous déclare : « Au fur et à mesure que les POS sont rendus publics, les ZAD deviennent moins indispensables. » Nous ne saurions nous satisfaire d'une telle réponse, compte tenu, d'une part, des retards très importants que l'on peut constater dans l'élaboration et la publication des POS et, d'autre part, du fait que les ZAD, à l'origine conçues comme un instrument d'une politique de réserves foncières, sont devenues essentiellement un outil de régulation du marché et de lutte contre la spéculation.

Dans cette optique, de nombreuses collectivités ou établissements publics souhaitent pouvoir, si les aménagements prévus dans les ZAD ne sont pas terminés au bout de quatorze ans, continuer à user du droit de préemption pour peser sur les prix. Comme je l'avais prévu l'an passé, de tels cas se sont effectivement présentés en 1978.

Le ministère de l'environnement et du cadre de vie a alors conseillé aux préfets intéressés d'instituer de nouvelles ZAD à la place de celles qui étaient venues à expiration.

La solution retenue ne me paraît pas satisfaisante. D'une part, elle suppose une nouvelle procédure administrative, qui peut être longue et entraîner un hiatus ; d'autre part et surtout, la date de référence pour apprécier l'usage des biens susceptibles de faire l'objet d'une préemption est reportée à un avant la nouvelle ZAD, ce qui aurait incontestablement pour effet de faire monter les prix.

Pour conclure ce bilan de la politique des réserves foncières, nous pouvons nous reporter aux chiffres indiqués dans le fascicule budgétaire, qui donnent la mesure du ralentissement des efforts accomplis en ce domaine.

La superficie des terrains acquis, toutes procédures confondues, hors villes nouvelles, a évolué comme suit : en 1973, 2 727 hectares ; en 1976, 2 334 hectares ; en 1977, 1 420 hectares seulement, soit moins 55 p. 100 par rapport à 1973. On peut dire sans exagérer que c'est une catastrophe. D'ailleurs, pudiquement, le budget de programme reste muet sur les estimations de 1978 et les prévisions pour 1979.

Pour les crédits consacrés aux espaces verts, si l'on ajoute aux crédits de l'équipement ceux de l'environnement et ceux du FLANE, la progression est effectivement de 22 p. 100. Nous nous réjouissons de trouver enfin dans ce budget la traduction d'une priorité que nous réclamions depuis des années. Rappelons cependant que, pour réaliser d'ici à 1986 l'objectif proposé en 1972 par le groupe de travail sur les espaces verts urbains — c'est-à-dire offrir à chaque habitant, dans toutes les villes de plus de vingt mille habitants, dix mètres carrés de parcs ou de jardins publics situés de telle sorte que chacun trouve un espace vert à moins de cinq cents mètres de son domicile —, le ministre de l'équipement évaluait, en 1975, à 600 millions de francs les crédits qui devraient être affectés annuellement à la création d'espaces verts. On en est à 120 millions : c'est dire l'effort qui reste à accomplir.

Avant de conclure, je voudrais attirer l'attention de l'Assemblée sur trois anomalies.

Première anomalie : en 1979, l'article 40 du chapitre 65-40 — intitulé « Aménagement et équipement des villes moyennes » — ne comporte plus que les crédits de paiement. Or, sur les 82 villes dont les candidatures ont fait l'objet d'un accord de principe en 1974, 59 contrats seulement ont été conclus. On peut, dans ces conditions, se demander comment seront financées les actions prévues au titre des contrats déjà conclus et celles qui restent à engager au titre des 23 contrats à conclure.

Le Gouvernement déclare qu'il est envisagé de répondre aux programmes d'action que les villes ont établis par les procédures normales, notamment celle du fonds d'aménagement urbain. Cette réponse pourrait être tenue pour satisfaisante si ces crédits marquaient effectivement une progression sensible ; mais il n'en est rien car, si l'on tient compte du regroupement de crédits sur le FAU, ils accusent une baisse de 31,4 p. 100 en crédits de paiements et de 6,3 p. 100 en autorisations de programme. Il y a donc bien abandon. Par quelle recette miraculeuse, monsieur le ministre, pouvez-vous faire plus avec des crédits en baisse ? Le thème des villes moyennes étant usé depuis 1974, le Gouvernement estime sans doute qu'il est temps de jeter une autre poudre aux yeux de nos concitoyens.

Deuxième anomalie : au 3 janvier 1979 la mise en place des conseils d'architecture, d'urbanisme et de l'environnement devait être rendue obligatoire. Alors que ces conseils ne sont créés que dans six départements et que les crédits progressent de seulement 25 p. 100 environ, vous proposez de reporter cette date au 1^{er} janvier 1984, mais aussi et surtout que les actions confiées à ces organismes soient entièrement prises en charge par les conseillers généraux en les autorisant à percevoir une taxe additionnelle à la taxe locale d'équipement.

Ainsi vous taxez davantage encore la construction. Ne croyez-vous pas que cela suffit ?

Troisième anomalie, le bouquet si je puis dire : vous avez prélevé sur les crédits d'aménagement urbain pour indemniser des promoteurs dont le programme a été réduit ou annulé. Vous leur avez accordé 30 millions en 1976 et 60 millions en 1978, soit le tiers des crédits. Pour 1979, il s'agira probablement encore de plusieurs dizaines de millions.

Imputer de telles dépenses sur des crédits destinés à l'attribution de subventions d'équipement aux collectivités locales n'est pas tolérable.

Avec de telles pratiques, on peut se poser des questions sur le vote du budget par le Parlement : a-t-il encore une signification ?

Monsieur le ministre, invoquer la crise pour nous présenter un budget aussi catastrophique ne peut me satisfaire car, je l'ai déjà dit, le budget de l'urbanisme prépare l'avenir.

On peut donc conclure que vous avez décidé d'installer pour très longtemps le pays dans la crise et dans l'austérité.

Ces remarques, dans l'ensemble, ont été partagées par les membres de la commission de la production et des échanges. Néanmoins, contre l'avis du rapporteur, la majorité de la commission a émis un avis favorable à l'adoption des crédits de l'urbanisme. Comprenez qui pourra ! (Applaudissements sur les bancs des communistes.)

M. le président. Dans la discussion, la parole est à M. Léotard.

M. François Léotard. Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, le projet de budget qui nous est soumis est celui d'un ministère qui a connu, il y a quelques mois, une profonde réorganisation.

Cette réorganisation a été, monsieur le ministre, abondamment expliquée par vos services et cela est une bonne chose. Elle traduit le souci nouveau de concilier dans une même structure de gestion et d'animation, l'aménagement et la protection.

Beaucoup de Français et beaucoup d'élus ont ainsi pensé que cette dualité irritante mais nécessaire allait enfin trouver le cadre où elle pourrait se résoudre.

Nous avançons, nous bâtissons, mais nous voulons avancer sans casser. Voilà donc la tâche redoutable de vos services et les moyens que vous nous demandez pour la remplir.

Certes, les crédits que vous avez prévus marquent une augmentation très substantielle — plus de 35 p. 100 par rapport à 1978, uniquement pour la section « environnement » de votre budget — mais ils ne répondent pas encore tout à fait à deux attentes fondamentales de nos concitoyens dont on peut dire que si elles ne sont pas satisfaites, nous ne parviendrons ni à convaincre ni à progresser.

Ces deux aspirations sont simples et c'est peut-être pour cette raison, monsieur le ministre, que votre administration a du mal à les intégrer. Il s'agit de réorienter et de décentraliser.

Que signifie au juste réorienter ? C'est prendre en compte, plus encore que nous ne le faisons, et plus encore que vous ne le faites vous-même, le changement de notre croissance. Les Français ne sont-ils pas en mesure de comprendre, à condition qu'on veuille bien ne pas le leur cacher, que les tours et les barres, les toboggans et les rocades, le déferlement des décibels et les nuées d'oxyde de carbone sont pour eux une violence ? J'entends bien que cette violence a parfois pour origine et trop souvent pour expression un besoin fondamental de nos contemporains, je pense notamment à l'automobile.

C'est le sens de ma première interrogation : ce budget ne vous enferme-t-il pas, d'une certaine manière, dans une conception figée, close et j'allais dire un peu trop formelle de l'écologie ? On laisse casser et on répare ensuite.

La première des écologies n'est-elle pas le respect de l'homme contre la machine, contre la démesure, contre le décervelage ?

A cet égard, je dois rendre hommage à la position très ferme que vous avez prise, monsieur le ministre, devant nos collègues du Sénat, à propos du projet de loi sur l'affichage. J'espère que votre attitude ne changera pas lorsque le texte viendra en discussion devant notre assemblée.

M. Michel Barnier. Très bien !

M. François Léotard. Vous avez là un rôle fondamental à jouer. Vous représentez l'Etat et vous êtes, dans l'Etat, celui qui protège. Vous devez donc être celui qu'on écoute et parfois aussi celui qui dit non.

Dans le cadre de cette réorientation souhaitée de votre action, deux exemples, que j'ai voulu volontairement différents, soulignent à l'évidence le rôle de coordination et d'impulsion qui doit être le vôtre : la protection de la Méditerranée, le développement du programme de pistes cyclables.

M. Michel Barnier. Très bien !

M. François Léotard. Pour ce qui est de la protection de la Méditerranée, on sait qu'une catastrophe analogue à celle de l'Amoco-Cadiz, ou même d'une moindre ampleur, détruirait complètement le milieu marin méditerranéen pour des dizaines d'années et peut-être même, selon certains spécialistes, pour plus d'un siècle.

On nous dit, monsieur le ministre, que des pétroliers circulent entre la Corse et la Sardaigne. Est-ce exact ? Je vous demande de nous informer sur ce point. Dans l'affirmative, il conviendrait d'interdire cette circulation par tous les moyens de droit existants, en liaison bien sûr avec nos voisins, en modifiant au besoin les règles internationales de navigation.

On peut lire, dans le rapport qui est annexé au projet de loi de finances, que des moyens de surveillance ont été prévus, notamment des moyens aériens. Mais ils ne concernent que la Manche. J'aimerais obtenir, sur ce point, des assurances très précises.

Les pistes cyclables relèvent plutôt de la compétence de votre collègue, le ministre des transports. Mais vous avez à jouer un rôle de coordination, d'autant que les fonctionnaires, les ingénieurs, les techniciens du ministère des transports sont ceux-là mêmes qui étaient naguère placés sous l'autorité du ministre de l'équipement. Il faut que soit pris davantage en compte un besoin qui est devenu fondamental pour nombre de nos concitoyens.

De nos jours, on le sait, tout le monde court dans les grandes villes américaines. Si, le dimanche matin, vous sortez pour telle ou telle inauguration, vous devez croiser, sur votre route, de nombreux Français qui roulent à bicyclette.

Je vous ai proposé, monsieur le ministre, de réaliser une piste cyclable dans ma circonscription, le long de la nationale 98 qui longe la Méditerranée sur plus de cent kilomètres, en utilisant l'ancienne voie de chemin de fer de Provence qui appartient en partie au département. Cette réalisation montrerait que nous sommes parfaitement capables d'intégrer cette piste dans le réseau routier, où la circulation est toujours délicate en été, tout en favorisant dans cette région ce que l'on appelle la qualité de la vie.

M. Michel Barnier. Très bien !

M. François Léotard. La deuxième aspiration des Français, c'est la décentralisation, à condition qu'elle se fasse au bon niveau, sans préalable et en toute clarté.

Or quel doit être le bon niveau pour votre administration, monsieur le ministre, vous qui êtes aussi le responsable de la décentralisation et de la déconcentration ? Ce ne peut être la région, ni le département. C'est pourquoi je vous invite vivement à décider que ce sera la commune.

En effet, il est des arbitrages départementaux ou régionaux qui sont plus redoutables pour les élus que les arbitrages parisiens. Pour notre part, nous souhaitons que seuls les élus de la commune, précisément là où s'exprime une certaine solidarité et où se jugent les résultats de l'action entreprise, soient responsables des fonds d'Etat destinés à l'aménagement urbain.

A cet égard, monsieur le ministre, la procédure de déconcentration du fonds d'aménagement urbain m'inquiète. En effet, qui d'autre que le maire, avec son conseil municipal, peut être le meilleur juge de la réhabilitation d'un centre ville ou de l'opportunité de la création de zones vertes ou de zones piétonnes ? Ce n'est pas le département. Ce n'est pas la région.

La procédure du fonds d'aménagement urbain est chose belle et bonne. Elle a le mérite d'être simple. Mais pour y avoir accès, il nous faut passer au préalable par un bureau d'études et présenter un plan de référence. Pourquoi ces clefs, monsieur le ministre, et ces préalables qui, dessaisissent en partie les élus de leur véritable rôle ?

Enfin, il faut que la décentralisation se fasse plus clairement.

L'ancien ministère de l'équipement disposait sur le terrain d'une organisation locale à laquelle les élus s'étaient accoutumés ; je veux parler du directeur départemental de l'équipement, des ingénieurs d'arrondissement et des ingénieurs TPE.

Dans la mesure où votre ministère a récupéré une partie des attributions de l'ancien ministère des affaires culturelles dont les structures locales étaient d'une complexité inimaginable au point qu'on ne savait plus qui faisait quoi et qui, dirigeait en fait — il y avait un architecte pour le mobilier, un autre pour les ruines romaines, un autre encore pour les ruines grecques, un autre pour les bâtiments de France, un autre aussi pour les monuments historiques — nous souhaiterions qu'à la faveur de cette réorganisation soit mise en place une structure aisément accessible aux élus et qu'il y ait un lien, là aussi, entre l'action et la sanction.

Monsieur le ministre, vous êtes un libéral. Nous sommes également partisans du libéralisme. Mais le fondement et la noblesse de cette conception politique, c'est la responsabilité. C'est pourquoi nous souhaitons que la responsabilité soit mieux assurée dans une administration qui a, au demeurant, bien des qualités. *(Applaudissements sur les bancs de l'Union pour la démocratie française et du rassemblement pour la République.)*

M. le président. La parole est à M. Alain Richard.

M. Alain Richard. Monsieur le ministre, puisque ce nouveau ministère inaugure en principe une politique d'environnement aussi pluridisciplinaire et polyvalente que possible, je voudrais appeler votre attention sur quelques problèmes touchant au cadre

de vie ou à la préservation de ressources rares, problèmes qui n'ont pas encore fait l'objet, comme la pollution des fleuves, les nuisances urbaines, les excès de densité ou les retards enregistrés dans l'établissement des POS, avec les incertitudes qui en découlent sur le développement urbain, d'un programme d'action et qui attendent toujours le début d'une politique.

Pour les cinq exemples que je vais citer, qui ont été relevés en Ile-de-France, je souhaiterais obtenir du Gouvernement la définition de premiers principes d'action, car ces exemples me semblent illustrer assez bien l'absence d'une politique globale de l'environnement, ou du moins les carences que présente la politique actuelle du Gouvernement.

Je prendrai d'abord l'exemple des nuisances aéroportuaires.

Où en est-on de l'application effective du projet de suppression des vols de nuit à l'aéroport Charles-de-Gaulle, qui est celui dont l'activité est la plus importante ?

Pourquoi n'a-t-on pas proposé un programme d'ensemble, avec une évaluation claire et contradictoire des coûts, pour l'application des procédures de décollage à bruit minimum, comme il en existe dans les aéroports d'Amérique du Nord, si bien que le décollage du Concorde est moins bruyant à New York qu'à Charles-de-Gaulle ?

Quelles difficultés techniques s'opposent à l'application de ce programme de décollage à bruit minimum ?

Autre manifestation des nuisances aéroportuaires, l'activité croissante des aéroports et héliports secondaires de la région d'Ile-de-France. La population des zones qui sont maintenant très largement touchées par le fort développement du trafic de ces « mini-aéroports » se heurte à l'extraordinaire élasticité de la position de l'administration. On ne parvient jamais à connaître le plan de développement de ces aéroports et l'on a toujours le sentiment que les autorités responsables se contentent de reculer, lorsque la protestation est particulièrement vive, pour replacer les mêmes avions dans un autre aéroport situé à quinze ou vingt kilomètres de là, sur un autre rayon de l'agglomération.

Autre problème irritant, la protection des sites devant l'extension des lignes de transport d'électricité. Pourquoi n'y a-t-il pas de programme chiffré pour ces extensions, puisque certaines sont encore nécessaires ? Pourquoi ne pas limiter le nombre des emprises en réutilisant ou en doublant, chaque fois que c'est possible, les lignes de transport existantes, de manière à éviter de nouvelles nuisances visuelles et à limiter les risques du point de vue de la sécurité ?

Dans le Vexin, de nouvelles lignes de jonction entre les grands transformateurs de la plaine de France et l'agglomération rouennaise et la Basse-Seine semblent devoir suivre un tracé différent de celle qui existe déjà pour le transport à haute tension. Au prix d'un allongement d'une dizaine de kilomètres sur la distance Paris-Rouen, on pourrait éviter de nouvelles nuisances.

Pourquoi, aussi, n'a-t-on pas établi un programme de lignes enterrées dans les sites ruraux classés ? L'absence d'un tel programme est d'autant plus paradoxale qu'il semble bien y avoir, de ce point de vue, une divergence totale de comportement entre EDF et l'administration des télécommunications : le plus souvent, les lignes de transport électrique sont aériennes alors que les lignes téléphoniques sont souterraines.

Troisième exemple : la protection des nappes phréatiques et des cours d'eau souterrains. A cet égard, une situation typique révèle l'étendue des besoins et le retard avec lequel certains problèmes sont abordés. Je vous la signale au nom de mon collègue et ami Laurent Fabius qui m'a demandé de me faire son interprète auprès de vous.

Deux communes de l'Eure, Le Bosc-Roger-en-Roumois et Saint-Ouen-du-Tilleul déversent sans contrôle ni limite leurs eaux usées dans un déversoir naturel, ce qui pollue gravement le territoire de la commune de Lalonde, située directement en aval, et menace la santé et la salubrité publiques.

Depuis des années, la municipalité de la commune victime, on le comprend, manifeste un mécontentement de plus en plus exaspéré car le fait que la source de cette pollution soit située dans un département et la commune polluée dans un autre sert de prétexte pour retarder l'action des pouvoirs publics.

Ce genre de problème, lié notamment à l'implantation de décharges contrôlées ou sauvages qui polluent à moyen terme les nappes phréatiques, n'est pas encore résolu par personne semblant-il, ne prend véritablement en charge la protection des ressources en eau, qui sont rares aux abords des grandes agglomérations.

Mon quatrième exemple me paraît illustrer parfaitement le manque de coordination entre les administrations qui prétendent agir au service de la qualité de la vie. La politique des bases de loisirs, en région parisienne, s'est faite jusqu'à présent au coup par coup, et sans grand contrôle. Il faut bien reconnaître qu'on a le plus souvent réalisé à l'occasion de telle ou telle possibilité foncière, sans toujours prendre conscience des problèmes réels d'environnement. Cela a conduit à une concentration excessive d'activités à caractère essentiellement commercial, voire mercantile, ce qui est contraire à la finalité de ces bases de loisirs qui est de favoriser le contact avec la nature. Le développement d'une de ces bases s'accompagne d'une désertification de zones naguère peuplées, où meurent certains villages qui auraient pu constituer des sites d'accueil intéressants. Il en est ainsi de la commune de Neuville-sur-Oise qui a été à proprement parler sinistrée par l'implantation d'une base de loisirs dont l'organisation n'a pas correspondu aux souhaits des habitants et des élus. Malgré les quelques avantages qu'elle apporte, elle va devenir une véritable « usine à loisirs », totalement déshumanisée et sans intérêt eu égard aux besoins profonds des habitants des zones proches.

Enfin, s'agissant toujours des bases de loisirs, il faut souligner l'imprévision très grave en matière de charges financières ; celles-ci incombent maintenant dans leur totalité aux collectivités locales ou aux établissements publics régionaux et s'accroissent à une vitesse exponentielle.

J'aborderai maintenant le dernier point de mon propos.

La politique de « dédensification » urbaine à laquelle s'attache un nombre de municipalités nées en 1977 et qui ont hérité d'opérations de rénovation ou de densification des centres urbains qu'elles récusent — avec l'appui de votre ministère, semble-t-il — se heurte à de graves difficultés en ce qui concerne le financement et la mise sur pied de solutions administratives et techniques.

Ma question est simple : quel est l'avenir du FAU et de quels moyens administratifs et techniques peuvent disposer les communes pour conduire des opérations de « dédensification » dont beaucoup, vous ne l'ignorez pas, risquent de se révéler particulièrement complexes ?

Le démarrage de votre ministère, la masse de questions diverses qu'il doit traiter et qui sont directement liées au cadre de vie posent le problème de son dépérissement. Nous, socialistes, nous souhaitons ouvrir, avec loyauté et sans schématisme, le débat sur la répartition des compétences en matière de politique de l'environnement, notamment en ce qui concerne la répartition des crédits et la fixation des enveloppes. Quelle doit être la part du ministère de l'environnement ? Quelle doit être celle des régions ?

Je me réjouis, sur ce point, du témoignage de M. Léotard qui, parlant d'expérience semble-t-il, a cru pouvoir évoquer un certain arbitraire local, que chacun de nous éprouve, en effet, et qui est le résultat direct d'une politique qu'on appelle la déconcentration.

Jusqu'à quel point êtes-vous prêt à laisser dépérir votre ministère, monsieur le ministre, et à laisser aux élus des régions la responsabilité de véritables programmes ? Ceux-ci pourraient certes relever d'une planification nationale, mais ils devraient être conduits au niveau régional : qu'il s'agisse d'espaces verts, de l'élimination des ordures et des déchets ou de la lutte contre le bruit, se posent des problèmes de conciliation d'intérêts différents, d'arbitrage politique, qui ne peuvent être réglés que par des élus. Les élus sont d'année en année mieux qualifiés, plus motivés pour y faire face ; en outre, ils en ont la volonté. (Applaudissements sur les bancs des socialistes.)

M. le président. La parole est à M. Bernard Marie.

M. Bernard Marie. Monsieur le ministre, la prise de conscience, par le Gouvernement, des risques suscités par le développement tant industriel qu'économique sur le cadre de vie et l'environnement des Français sera sans doute considérée dans l'avenir comme l'une des décisions marquantes de notre époque.

En effet, au cours des vingt dernières années, les Français ont bénéficié d'un progrès économique sans précédent et leur niveau de vie a plus que doublé. On a construit, depuis 1958, plus de logements que la France n'en comptait dans les siècles précédents, et l'industrie française a connu un essor incomparable.

Il n'en résulte pas moins que ce progrès lui-même a parfois engendré une dégradation de l'environnement pour une urbanisation sauvage, avec le développement de nouvelles nuisances et de nouvelles pollutions.

Lorsque les besoins quantitatifs essentiels ont été assurés, les Français ont recherché une amélioration qualitative de leur vie. Personnellement, je me réjouis tout spécialement du fait que le ministère de l'environnement, créé en 1971, a vu son existence confirmée et que son action se développe sous votre autorité.

Le bilan de ce qui a été accompli depuis la création du ministère de l'environnement est considérable ; les textes se sont multipliés : loi du 15 juillet 1975 sur l'organisation de l'élimination des déchets ; loi du 16 juillet 1976 sur la répression de la pollution marine ; loi du 10 juillet 1976 sur la protection de la nature ; loi foncière ; loi sur l'architecture ; loi sur les économies d'énergie, etc. Tout cela va dans le bon sens.

Cependant, comme toute institution jeune et bénéficiant d'un caractère de mode amplifié par la sollicitude des mass media, l'administration chargée de l'environnement pêche par deux aspects : l'un est son pointillisme parfois tatillon ; l'autre est son cadre trop restreint qui conduit à une certaine inefficacité.

L'environnement fait aujourd'hui l'objet d'une réglementation dense et touffue. Mais, à vouloir tout réglementer dans le détail, on oublie parfois l'essentiel.

Ainsi, alors que les fonctionnaires responsables des sites fixent scrupuleusement, à un centimètre près, la hauteur d'une construction qui se trouve dans le périmètre d'un monument classé — même si celui-ci ne présente pas un grand intérêt historique ou architectural — ils ne manifestent aucune réaction devant le tracé d'une autoroute défigurant un site remarquable par la qualité du paysage et l'absence d'urbanisation. Leur motif est que, dans le premier cas, existe une réglementation, tandis qu'aucun texte ne les oblige à intervenir dans le second. C'est peut-être une anecdote, mais elle me paraît révélatrice de l'absence de mesure entre les problèmes et les solutions que la réglementation y apporte.

Cela montre aussi que le cadre administratif retenu pour prendre les décisions en matière d'environnement et de qualité de la vie n'est peut-être pas le meilleur.

Les Français n'ont envie ni qu'on fasse de longs discours ni que des administrations définissent, à leur place et en dehors d'eux, la politique de l'environnement et de la qualité de la vie. Ils veulent qu'à leur échelon on connaisse leurs besoins et on traite leurs problèmes, et leur échelon, c'est celui de la commune. Les 36 400 communes françaises sont le lieu de la démocratie du quotidien ; or l'environnement, c'est la démocratie du quotidien. C'est à cet échelon que la majorité des problèmes de l'environnement et de la qualité de la vie peuvent être mieux compris et mieux traités.

En particulier, c'est au niveau de la commune que les responsables sont le mieux à même de tenir le juste milieu entre les besoins de l'environnement et le risque de la paralysie et du blocage de tout développement économique.

Aujourd'hui, chacun se prétend compétent et veut se mêler d'environnement. Mais, comme, d'une part, chaque citoyen a sa propre conception de l'environnement et que, d'autre part, il est toujours prêt à trouver de bonnes raisons pour estimer que son voisin est à l'origine de nuisances, le résultat d'une prise en considération trop rigoureuse des désirs des uns et des autres est un immobilisme forcé.

Enfin, j'ajouterai qu'il vaut toujours mieux inciter que sanctionner dans un secteur où les Français se sentent concernés. Une nouvelle politique de l'environnement pourrait se caractériser beaucoup plus par un changement de méthode que par un changement d'objectif. Cela a été compris en matière d'économie d'énergie puisque la loi de 1976 a permis aux propriétaires qui engageraient des frais destinés à diminuer leur consommation d'énergie, notamment pour leur chauffage, de déduire une partie de ces dépenses de leur revenu imposable. Je pense pour ma part qu'il conviendrait de multiplier les cas où ces méthodes pourraient s'appliquer.

Ce que je vous propose ici, monsieur le ministre, se situe dans un cadre national. Mais une véritable politique de l'environnement ne peut être qu'internationale.

Il sert, en effet, de réglementer strictement la lutte contre la pollution dans notre pays si nos voisins envoient leurs propres pollutions chez nous ? Les boues rouges italiennes, la destruction des poissons de certaines de nos rivières ou de nos fleuves internationaux, les déchets des usines espagnoles qui viennent chaque jour envahir les eaux ou les plages du pays basque — ce qui pose aux communes de difficiles problèmes — tout cela apporte la preuve qu'une réglementation nationale ne permet que de résoudre partiellement le problème.

C'est donc dans un cadre international et, pour ce qui nous concerne, dans un cadre européen en premier lieu que la protection de l'environnement doit être étudiée.

Voilà une compétence qui pourrait sans doute être reconnue à l'assemblée européenne. Nous sommes certainement à l'avant-garde pour ce qui est de la mise en œuvre des solutions propres à résoudre les problèmes posés par l'environnement, mais nous sommes victimes, je le répète, d'une pollution qui n'est pas de notre fait; tous les représentants des régions frontalières vous le confirmeront.

Je tenais à souligner ce problème très important, monsieur le ministre, et j'espère que vous parviendrez à le résoudre au niveau international. (Applaudissements sur les bancs du rassemblement pour la République.)

M. le président. La parole est à Mme Fost.

Mme Paulette Fost. Mesdames, messieurs, qualifié de « ministère léger » lors de sa création — et il l'était réellement déjà quant aux moyens — le ministère de la qualité de la vie, devenu ministère de l'environnement, aura donc subi une nouvelle modification dans ses structures pour recouvrir le vaste territoire de l'environnement, du cadre de vie et du logement.

Malheureusement, ces changements de structures ne modifient pas la nature des crédits budgétaires dévolus à l'environnement. Ils précisent toutefois une orientation que l'on retrouve tout au long des diverses parties du projet de loi de finances concernant ce ministère; que ce soit dans le domaine de l'urbanisme, du cadre de vie en général ou du logement, il s'agit de démontrer que la France est suffisamment équipée, parfois même suréquipée et que les problèmes ne se posent plus qu'en termes d'utilisation rationnelle de ces équipements.

Les besoins quantitatifs auraient en grande partie cédé le pas aux besoins qualitatifs, ce qui, dans tous les domaines, est contredit par les statistiques les plus sérieuses.

C'est une réalité que ne peut cacher l'intégration de l'appellation « équipement et construction » dans une expression permettant l'ambiguïté, la notion de « cadre de vie » n'étant pas ressentie de la même façon par l'ouvrier spécialisé de Citroën, vivant avec sa famille dans un logement humide et sans confort, par le jeune à la recherche de son premier emploi, par l'ouvrière du textile ou l'employée de banque que par d'autres catégories de la population touchées différemment — mais à partir des mêmes causes pudiquement tuées — par la crise de l'environnement.

Quoi qu'il en soit, les moyens propres que vous consentez pour la mise en œuvre d'un environnement de qualité, autour de laquelle sont prononcés tant de discours, sont réduits à leur plus simple expression: seulement 20 p. 100 des dépenses totales d'environnement ressortissent à votre ministère.

Je ne résiste d'ailleurs pas à la nécessité de rappeler — pour montrer le caractère indispensable de l'action — combien il y a loin des discours aux actes, quand les discours eux-mêmes se contredisent.

Ainsi, le 10 mai 1974, lors de la campagne présidentielle, M. Giscard d'Estaing ne déclarait-il pas lancer, dans le cadre de la lutte contre la pollution, « un plan de dix ans pour rendre leur pureté aux rivières et aux lacs »? Un an plus tard, en octobre 1975, lors de l'installation du haut comité de l'environnement, le Président de la République demandait que soit « lancé un plan de quinze ans pour rendre leur pureté aux rivières et aux lacs ». Et il ne s'agit nullement d'une erreur d'impression puisque les services d'information du Premier ministre eux-mêmes renvoyaient aux années 1985-1990 une diminution de 25 p. 100 de la pollution.

Votre ministère reste donc doté de faibles moyens au regard de l'importance des discours. Il s'ensuit une action de saupoudrage se traduisant par la répartition des sommes dans de nombreux fonds ou agences du type « fonds pour la charte de la qualité de la vie » ou « agence nationale pour l'élimination des déchets ».

Cette « action » s'exprime également par une réglementation complexe en matière de pollution, par l'existence de très nombreux organismes du type « haut comité de l'environnement » et par des contrats de branche avec le patronat. Conséquence de cette complexité, il est par exemple impossible d'obtenir un recensement des aides à la dépollution industrielle.

Si la lecture du projet de budget de l'environnement, en raison de ces saupoudrages et de ces imbrications complexes, est difficilement significative, un certain nombre de données font toutefois éclater l'inconsistance de la volonté écologique du ministre.

Il en est ainsi pour les points suivants :

En matière d'investissements, pour les autorisations de programme, diminution de 2 p. 100, soit d'environ 15 p. 100 si l'on tient compte de l'inflation;

Pour la recherche, diminution notable de 5 p. 100;

Pour le personnel du ministère, les quelques emplois créés le sont essentiellement en raison de la création d'un poste de secrétaire d'Etat, et l'effectif total du ministère — 567 personnes si je ne me trompe — comprend environ 350 non-titulaires.

Mais d'autres évidences sont à souligner.

Toute cette série d'institutions — agences, établissements publics industriels et commerciaux — dont l'activité est soumise à votre tutelle, servent d'écran entre l'Etat et les collectivités et participent aux ponctions effectuées sur ces dernières.

Ces transferts sont réels en matière d'environnement; cela est vrai aussi en matière d'urbanisme où, sous couvert de nouveaux pouvoirs donnés aux communes, les transferts qui s'opèrent sont de plus en plus lourds et de plus en plus nombreux. Compte tenu de la régression enregistrée en ce qui concerne les moyens affectés aux réserves foncières — pour ne considérer que cet aspect des choses — c'est l'avenir qui est dramatiquement mis en cause. Et quand, en matière d'équipement, vous privilégiez l'action vers « les besoins de l'usager » — c'est votre propre expression — par rapport à celle qui concerne les travaux à réaliser par les collectivités locales, vous ne faites là rien d'innocent: réorienter l'épargne, réinventer la libre concurrence — vous en êtes là! — vous fait sacrifier toute organisation sociale qui s'oppose à une telle orientation, de la commune à l'institution « HLM ».

Votre but, en somme, est le même que celui du grand patronat qui prône les vertus de la petite unité décentralisée, dont l'objet essentiel est de faire payer la note aux travailleurs.

Et dans votre stratégie, une formule maîtresse: faire payer l'usager. Je n'invente rien; c'est l'application du VII^e Plan. La commission préparatoire du VII^e Plan, chiffrant l'ensemble des mesures nécessaires pour sauvegarder le patrimoine naturel, éliminer les pollutions, améliorer le logement et l'urbanisme, précisait que cet effort en faveur du cadre de vie supposait une croissance ralentie des revenus des ménages. Plus encore: le paiement, par un accroissement important de la pression fiscale, est accepté s'il correspond à des programmes d'équipement de qualité.

Dans le même temps, se crée un véritable marché pour les capitalistes qui, avec l'aide des fonds publics, se reconvergent par exemple dans une industrie devenue « juteuse » comme on dit: la lutte antipollution, une « branche d'avenir en bourse », d'après *La Vie française*.

« Faire payer l'usager »! N'est-il pas significatif, par exemple, que, pour « réparer » les effets d'une politique qui a favorisé les transports par fleuve des grands industriels, nous soyons aujourd'hui placés devant une proposition visant à la création de ce que j'appellerai un véritable « impôt inondation » frappant les populations du bassin Loire-Bretagne qui, avec les spécialistes, jugent dangereux et qualifient de caricature l'aménagement du grand fleuve; que représente la seule construction éventuelle des deux barrages de Villcrost et de Naussac?

A ce propos, je demande que le Parlement soit précisément éclairé sur l'utilisation des fonds relevant de la redevance de pollution. Je vous ai posé une question à cet égard, en commission, et vous n'y avez pas répondu, monsieur le ministre.

Cet exemple de la carence de l'Etat dans le domaine de l'aménagement et de la protection des fleuves n'est pas l'exemple unique en ce qui concerne la préservation et l'exploitation de nos richesses.

Ainsi, notre forêt, qui couvre 25 p. 100 du territoire national et représente 50 p. 100 de la forêt de la Communauté européenne, n'est pas exploitée. Elle constitue le deuxième poste de déséquilibre de notre balance des paiements. Nous sommes en présence d'un gâchis à multiples facettes: il s'agit de la production de bois, bien sûr, mais aussi de l'équilibre biologique qu'il faut assurer.

Toutes ces insuffisances s'accordent mal avec le fait qu'aujourd'hui les changements de structures du ministère de l'environnement et du cadre de vie — dont les moyens budgétaires sont

faibles — servent de prétexte à une énorme centralisation de pouvoirs qui, sous couvert de déconcentration, de départementalisation, va, par chargé de mission interposé, imposer une tutelle supplémentaire jusqu'au niveau de la collectivité locale. Ce n'est pas une telle mesure qui donnera aux communes les moyens qui leur sont indispensables. Mais un écran de plus n'est pas inutile pour mener la politique d'austérité que vous vous êtes fixée, politique qui ne peut pas, décidément, s'attaquer aux causes du mal et qui, contrainte d'examiner ses conséquences, se manifeste, par exemple, par l'aberration suivante relevée dans le fascicule *Pollutions et nuisances* : « Le schéma d'amélioration des eaux littorales, SAEL, est l'aboutissement d'une première ligne de recherche qui a pris pour principe la détermination de la capacité limite d'acceptation du milieu marin, CLAM, vis-à-vis de la pollution ».

S'attaquer aux causes ! Comment en sommes-nous aussi convaincus ?

D'une enquête effectuée par un groupe d'études et de programmation dans trois secteurs d'un département de la région parisienne, il ressort qu'en dépit de la diversité des populations des secteurs en cause, la notion d'environnement, de cadre de vie, correspond essentiellement à des préoccupations très concrètes, très quotidiennes.

L'environnement s'exprime en termes de conditions de vie — temps, travail, transport — donc de disponibilités ; de distance — logement-travail, logement-équipement ; de travail — conditions, cadences, fatigue, salaires ; de logement — inadaptation, loyers, taille, qualité, cohabitation ; d'équipements — insuffisance des équipements collectifs à vocation culturelle, socio-éducative, sociale et sanitaire.

L'enquête fait également ressortir que c'est la conjugaison de ces différents facteurs qui aboutit le plus souvent à la recherche à tout prix d'un cadre individualisé nécessaire à la préservation de la vie familiale et, plus encore, à la satisfaction de l'immense besoin de repos et de calme qui sont devenus des nécessités vitales. Cette sensibilisation quasi systématique au bruit est liée aux aspects pénibles du travail et des transports. Tout ce qui concourt à l'accroissement de la fatigue et de la perte de temps est considéré comme une véritable agression personnelle, mutilant l'individu et ses rapports avec les autres, motivant des exigences précises liées à une signification concrète de la qualité de la vie.

Monsieur le ministre, lors de votre audition en commission, je vous ai demandé à quoi correspondaient les crédits nouveaux prévus au titre des dépenses ordinaires sous l'intitulé : « Aménagement et valorisation des rythmes de vie. » Vous m'aviez alors précisé qu'il était souhaitable que les collectivités bénéficient de crédits pour l'étude de l'aménagement du temps et qu'il convenait donc de mettre à la disposition des municipalités des fonctionnaires et de dégager des crédits pour permettre ce genre d'études.

A en croire les données les plus apparentes de l'enquête citée tout à l'heure, cela pourrait répondre à une partie des conclusions qu'« elle » dégage. Mais d'emblée, dans leur presque totalité, les personnes interrogées ont relié les problèmes de l'environnement et du cadre de vie aux questions économiques et sociales qui les préoccupent, manifestant, dans une expression très diversifiée, une aspiration profonde à l'amélioration des différents moments de leur vie quotidienne, au travail et en dehors du travail.

Nous sommes donc au cœur des problèmes de l'environnement et du cadre de vie, considérés autrement que comme des prétextes au redéploiement des aides à la dépollution industrielle, par exemple, autrement que comme des compensations à des phénomènes nés comme par enchantement de notre société dite de surconsommation et de suréquipement, évacuant tout besoin quantitatif pour s'arrêter au qualitatif, non pas en tant que besoin, mais comme source nouvelle pour l'accumulation rapide du capital.

Au contraire, cette enquête souligne que la dégradation des conditions de travail — produire autant, sinon plus, avec un personnel de moins en moins nombreux, horaires de travail prolongés pendant de longues années, risques d'accidents de plus en plus importants et attribution de maigres salaires en rétribution de travaux souvent pénibles — est liée à la dégradation des conditions de vie : transports épuisants, embouteillages, inadaptation des logements et de leurs coûts, insécurité, pollution et gaspillage des ressources naturelles. L'organisation à courte

vue s'attachant à la réalisation du profit le plus immédiat n'a-t-elle pas entraîné la réduction des sources d'énergie alors que la satisfaction des besoins, comme tout le prouve aujourd'hui, en commandait une utilisation diversifiée ?

L'aménagement et la valorisation des rythmes de vie que vous préconisez, monsieur le ministre, veut ignorer ces réalités. Et alors que des exigences importantes s'expriment et que les publications officielles ne peuvent plus nier que les pollutions, les nuisances et le « mal-vivre » sont liés à un certain type social de la production, vous tentez de les utiliser pour accentuer l'exploitation.

Les propos de la direction Creusot-Loire : « il faut donner aux responsables tous les moyens nécessaires pour augmenter la productivité. Il faut décentraliser », ne se rencontrent-ils pas en un humanisme touchant avec ceux de M. Ceyrac, qui, sous couvert d'une réponse aux problèmes de l'environnement urbain et de la qualité de la vie, déclare : « désormais, l'usine verte n'est plus un rêve impossible » ?

Tout est bon pour accentuer la pression du chômage. Au surplus, le fait de déménager des entreprises permet de disposer sur place, durant un temps du moins, d'une main-d'œuvre plus exploitable. Dans tout cela, rien n'est prévu pour améliorer réellement la qualité de la vie des travailleurs et des populations.

« Rechercher les opérations les plus rentables », a-t-il été déclaré tout à l'heure à cette tribune. « Donner à l'environnement une dimension européenne », un rapprochement révélateur.

Pour se rapprocher au maximum des réalités, il suffit de se reporter au dernier scandale de Pierre-Bénite dans le Rhône. Le trust de produits chimiques Uguine-Kühlmann rejette sur un agent de maîtrise la responsabilité de la dernière fuite d'acroléine. Une vingtaine d'habitants ayant respiré le nuage de gaz ont été intoxiqués. Les conclusions de l'enquête du comité d'hygiène et de sécurité, les associations, les médecins qui tirent la sonnette d'alarme, tout cela est inexistant pour le trust tout puissant ! Il a trouvé un lampiste. C'est compter sans la détermination des travailleurs de l'entreprise et de la population qui entendent non seulement mettre à jour les responsabilités mais exiger des mesures de protection contre ces dangers.

Empêcher de polluer, telle est bien la question de fond. Elle suppose des initiatives susceptibles de s'attaquer aux causes profondes de la dégradation de l'environnement et de prendre en compte l'invention et la réflexion dont sont capables ceux que l'on écarte systématiquement en essayant de leur faire croire aux fatalités de la dégradation et en chantant les louanges d'un retour à la nature.

La « nature naturelle » est une utopie à laquelle nous ne nous laissons pas aller. Seule la nature transformée existe réellement.

Notre ambition est que les hommes poursuivent cette transformation, non pour la seule mise en valeur au sens le plus étroit de ce terme, mais pour la satisfaction des besoins des créateurs, travailleurs manuels et intellectuels, qui se confond avec tout progrès, toute évolution et toute réponse satisfaisante à la crise.

Votre projet de budget, monsieur le ministre, n'a pas, ne peut pas avoir cette ambition. Notre examen ne se limite pas pour autant aux aspects critiques. Les propositions que nous avons formulées dans de nombreux domaines concernant l'environnement vous seront soumises par mon collègue Pierre Juquin. (Applaudissements sur les bancs des communistes.)

M. le président. La parole est à M. Ligot.

M. Maurice Ligot. Monsieur le ministre, monsieur le secrétaire d'Etat, que la politique d'aménagement concerne le développement des villes grandes ou petites, la réhabilitation et la rénovation des centres-villes, la création de zones industrielles ou d'activités, celle-ci relève au premier chef des collectivités locales qui mènent généralement leur action par l'intermédiaire de sociétés d'économie mixte.

Moi-même, en tant que maire d'une ville moyenne, je travaille continuellement avec trois sociétés d'économie mixte : une société d'aménagement, une société d'équipement et une société de construction. Pourquoi nombre de départements et de municipalités y font-ils également appel ? La réponse est simple.

Les sociétés d'économie mixte présentent un double intérêt pour les collectivités locales.

D'abord, elles offrent la souplesse de sociétés de droit privé en évitant la lourdeur du droit public. Quand on connaît les difficultés des maires qui se débattaient dans le cadre normal du droit administratif pour faire avancer une affaire, on trouve naturel de rechercher des solutions plus adaptées, plus souples et plus modernes.

Ensuite, elles permettent d'associer au capital public du département et des communes des capitaux privés qui proviennent essentiellement d'organismes collecteurs du 1 p. 100 patronal des caisses d'épargne, des chambres de commerce, d'organismes bancaires ou d'entreprises locales.

Dans la plupart des cas, la participation publique est majoritaire — cette règle est d'ailleurs communément admise ; les administrateurs en majorité sont des élus et la société est généralement présidée par le maire ou l'un de ses adjoints. Les sociétés d'économie mixte sont donc un prolongement des collectivités locales et un instrument à leur service exclusif. Par ailleurs, il faut noter que les logements construits dans le cadre des conventions passées avec des sociétés d'économie mixte de construction deviennent, en tout ou partie, la propriété de la collectivité locale.

Je crois devoir souligner que la France compte, dans le domaine immobilier, environ 350 sociétés d'économie mixte dont la moitié n'ont aucun rapport avec un établissement financier ou bancaire, les autres faisant appel à la collaboration financière et technique de la Caisse des dépôts et consignations ou d'organismes bancaires privés associés avec le Crédit foncier.

Ces sociétés ont réalisé l'immense majorité des opérations d'aménagement urbain et des zones industrielles et construit 300 000 logements.

Sans leur concours, comment les collectivités locales réaliseraient-elles leurs opérations d'urbanisme ou d'équipement industriel, notamment les zones industrielles alors qu'il s'avère opportun actuellement de favoriser la création d'emplois, et leurs opérations de constructions sociales ?

Or, depuis le début de la crise en 1974, les sociétés d'économie mixte connaissent des difficultés graves, qui ne font que s'accroître de jour en jour pour des raisons spécifiques qu'il me semble bon d'analyser rapidement.

En effet, pour les sociétés d'aménagement, les changements de conception dus à la crise ont entraîné l'abandon progressif des grandes opérations, la réduction de la taille des autres, voire leur remise en cause par l'Etat ou les nouvelles municipalités. Des moyens financiers adéquats, notamment la prolongation du remboursement des emprunts de la Caisse des dépôts et consignations n'ayant pas été autorisés, ces organismes doivent aujourd'hui supporter des charges trop lourdes qu'ils peuvent difficilement couvrir par une commercialisation de plus en plus délicate en raison de la conjoncture. Les déficits, toujours inévitables dans le cas d'opérations difficiles, lourdes et longues, s'accroissent dangereusement. Mais le déficit de fonctionnement de ces sociétés s'aggrave aussi en raison de rémunérations mal adaptées au travail demandé.

S'agissant des sociétés d'économie mixte de construction depuis 1973, l'attention des pouvoirs publics avait été appelée — tant lors de chaque congrès annuel que dans le mémoire largement diffusé en 1974 sur la crise du logement locatif — sur l'insuffisance du financement et sur l'inadéquation des taux d'intérêt pour les programmes réalisés par les sociétés d'économie mixte qui faisaient appel au régime des ILM 72. Les modifications apportées à la fin de 1975 se sont vite révélées inefficaces, ainsi que la fédération nationale des sociétés d'économie mixte l'a montré. Dans ces conditions, le régime de financement de ces programmes est allé en se dégradant d'année en année, la durée de remboursement étant trop courte et les taux d'intérêt trop élevés, ce qui a été aggravé par la nécessité de faire appel à des crédits complémentaires privés à taux élevés. Finalement, la somme des charges de remboursement dépassait le plafond des loyers supportables par la clientèle potentielle et les loyers d'équilibre ne pouvaient pas toujours être appliqués. Ces opérations étaient donc déficitaires par définition.

La situation a encore empiré avec le blocage ou les mesures successives de limitation des hausses de loyers.

Ces différents facteurs ont entraîné ou risquent d'entraîner la mise en jeu des garanties financières accordées par la collectivité locale, pour ces programmes, avec toutes les conséquences financières et politiques susceptibles d'en découler.

La presse s'est largement emparée des difficultés rencontrées par quelques sociétés et l'administration a marqué subitement une position de réserve à l'égard de toutes les sociétés d'économie mixte. Elle craignait manifestement de voir sa responsabilité engagée.

Certaines erreurs sont sans doute imputables aux dirigeants de sociétés d'économie mixte qui ont fait une mauvaise analyse des besoins de la collectivité et, quelquefois, des études financières insuffisantes. Mais la conjoncture de 1970 à 1974, marquée par une explosion démographique et économique, nous incitait à développer leurs activités.

Cela dit, ces difficultés sont générales : de nombreux organismes d'ILM connaissent en effet des problèmes identiques de même que la plupart des établissements publics chargés des villes nouvelles. Ce mal ronge l'ensemble des organismes qui s'occupent d'urbanisme, d'aménagement, d'équipement et de construction : la structure des sociétés d'économie mixte n'est donc pas en cause.

De plus, s'il y a des responsabilités, il ne faut pas oublier qu'elles sont partagées. Celle de l'administration est également engagée ;

Celle du ministère des finances, par l'octroi d'un financement insuffisant et mal adapté pour des opérations à caractère public ou social ainsi que par des mesures successives de limitation des hausses de loyers ;

Celle du ministère de l'intérieur, car les commissaires du Gouvernement ne se sont pas toujours aperçus en temps voulu des difficultés financières de certaines sociétés et ont approuvé quelquefois trop facilement les délibérations communales accordant des garanties d'emprunt sans commune mesure avec les ressources budgétaires ;

Celle aussi de l'ancien ministère de l'équipement, aujourd'hui ministère de l'environnement et du cadre de vie — dans une proportion moindre car il s'agit d'opérations anciennes — qui a tenté d'imposer une politique de modèles mal adaptée en ce qui concerne la construction et qui n'a pas voulu prendre au sérieux les dangers signalés depuis longtemps dans ce domaine.

J'affirme que si des mesures avaient été prises en temps voulu soit sur le plan financier, soit sur le plan des contrôles, pour alléger les charges des sociétés en difficulté, la question n'aurait pas pris une telle ampleur.

L'Etat — et cela prouve que les responsabilités sont partagées — a accepté, dans certains cas, d'ajuster les remboursements des emprunts à un niveau raisonnable, ce qui permet un rétablissement progressif de la situation des quelques sociétés intéressées.

Nous devons donc nous élever au-dessus du problème des responsabilités des sociétés d'économie mixte, d'une part, et des administrations, d'autre part, et ne pas laisser, avec indifférence ou hostilité, la situation se dégrader.

Il est indispensable de prendre des mesures générales et particulières si l'on veut éviter que les garanties financières de nombreuses collectivités locales ne soient mises dangereusement en jeu soit directement, soit par la règle de la solidarité.

En matière de construction, il est nécessaire de prévoir un meilleur étalement dans le temps du remboursement des emprunts déjà souscrits et de faire en sorte que la révision des loyers puisse intervenir dans les conditions contractuelles prévues, notamment avec le Crédit foncier.

De plus, il faut apporter une solution au système de solidarité qui avait été mis en place pour le remboursement des prêts Gimixte — cette affaire est du ressort du ministère des finances mais je tiens à l'évoquer devant vous — car les sociétés dont la situation est relativement saine seront bientôt dans l'impossibilité de pallier la défaillance des autres.

Pour les programmes à lancer, la procédure de conventionnement est beaucoup trop lourde et de nature à retarder la mise en place de la réforme. Des assouplissements s'imposent donc, de même que la possibilité de substituer, dans certains cas, le chèque logement au tiers payant.

D'une façon plus générale, j'estime que les différents constructeurs sociaux qui bénéficient de financements privilégiés identiques pour réaliser des logements de même nature doivent être mis en concurrence équitable. A cet égard, il faut que les sociétés d'économie mixte bénéficient du nouveau régime qui sera mis en place en 1979 pour l'exonération de la taxe foncière sur les propriétés bâties, qu'elles puissent être exonérées de la taxe locale d'équipement et se voir affecter les ressources provenant des redevances sur le plafond légal de densité.

Dans le domaine de l'aménagement, il faut donner les moyens financiers de terminer les opérations en cours et de prévoir une rémunération convenable tant pour les opérations déjà lancées que pour les opérations à venir.

Le groupe Guillon — du nom de son président qui est un haut fonctionnaire du ministère de l'intérieur — a examiné ce problème depuis des mois et déposé ses conclusions, mais je dois constater avec regret qu'aucune suite n'y a été donnée.

Il est nécessaire par ailleurs de donner aux sociétés d'économie mixte les moyens financiers appropriés en allongeant la durée des prêts de la Caisse des dépôts et consignations et en étalant les échéances de remboursement pour les emprunts souscrits.

Dans le domaine des opérations en centre-ville, il est souhaitable que le nouveau cahier des charges et le mode de rémunération de ces interventions voient rapidement le jour : ils sont en discussion depuis cinq ans. Quel retard !

En conclusion, j'estime que l'Etat doit jeter un regard nouveau sur la réalité des sociétés d'économie mixte. A l'heure où l'on parle, à juste titre, du renforcement de la responsabilité et de l'efficacité des collectivités locales, les sociétés d'économie mixte apparaissent comme l'un des instruments les plus souples, l'un des mieux adaptés et l'un des plus modernes. S'en priver, en les faisant basculer dans la faillite, reviendrait à amputer les collectivités locales, les communes surtout, d'un outil irremplaçable pour leur politique d'aménagement et de construction : et à ruiner celles qui y ont déjà fait appel. (Applaudissements sur divers bancs de l'union pour la démocratie française.)

M. le président. La parole est à M. le ministre de l'environnement et du cadre de vie.

M. Michel d'Ornano, ministre de l'environnement et du cadre de vie. Monsieur le président, mesdames et messieurs les députés, à ce point du débat, je voudrais répondre aux observations des rapporteurs et des orateurs qui sont déjà intervenus, et préciser les orientations générales qui relèvent de la première partie du budget de mon département. Après que les autres orateurs se seront exprimés, le secrétaire d'Etat à l'environnement répondra aux questions qui sont de son ressort.

Je rends d'abord hommage au travail accompli par vos rapporteurs. La nouvelle présentation des crédits a en effet requis l'élaboration de plusieurs rapports, dont chacun a éclairé ce budget d'une façon particulière.

M. Mesmin est allé au fond des choses dans son étude des nouvelles structures du ministère ; M. Montagne a présenté avec précision notre nouvelle politique, notamment en matière d'urbanisme ; M. Péricard, comme il fallait s'y attendre, s'est attaché aux problèmes d'environnement et a exprimé quelques craintes que je m'efforcerais de dissiper tout à l'heure. Enfin, je remarque que les observations des deux autres rapporteurs, M. Raymond et M. Canacos, n'ont pas été suivies par leurs commissions respectives. Mais je reviendrai sur les sujets qu'ils ont abordés.

Bien que le rapport écrit de M. Mesmin soit très complet sur cette matière, je vous exposerai brièvement quelles sont les nouvelles structures centrales de mon ministère et quelle est la nouvelle organisation des services extérieurs.

En réalité, avec la création de ce ministère, nous sommes entrés dans une troisième phase de l'aménagement et de la protection de l'environnement.

Dans un premier temps, après la guerre, notre pays voyait sa démographie se développer d'une façon tout à fait nouvelle ; il connaissait des mouvements de population considérables, en particulier de la campagne vers la ville ; ses villes prenaient de l'extension et son industrie, dans un essor nouveau, s'ouvrait au grand vent de la compétition internationale. Il lui a donc fallu rapidement s'équiper et construire, c'est ce qui a été fait.

A cet égard, je répondrai dès maintenant à Mme Fost dont l'intervention appellera de ma part, vous vous en doutez, un certain nombre de commentaires que, pendant des années, un a équipé ce pays et qu'on y a construit dans des conditions tout à fait exceptionnelles. Il faut tenir compte aujourd'hui de ce qui a été alors réalisé.

La deuxième phase a été celle de la prise en compte d'un certain nombre de préoccupations de protection de l'environnement en face des atteintes qui lui étaient portées par un développement insuffisamment contrôlé. A cet effet, a été créé en 1971 le ministère de l'environnement, que Robert Poujade a dirigé avec beaucoup de dynamisme.

Et nous sommes ainsi arrivés à une situation qui était très souvent conflictuelle. Elle avait sans aucun doute un aspect positif, mais elle présentait également un côté négatif avec parfois l'apparition de retards importants.

Actuellement, nous sommes entrés dans une troisième phase où doivent être prises en considération, au moment des décisions d'aménagement, les préoccupations de cadre de vie, de protection de la nature et de l'environnement au même titre que celles qui sont d'ordre économique et social.

C'est à cet objectif que répond la création de ce ministère qui rassemble des missions d'aménagement, de protection, d'architecture et de construction jusqu'à présent réparties entre trois ministères différents.

Je me suis efforcé, en organisant mes services, de préciser les missions afin que les responsabilités soient clairement déterminées et qu'il n'y ait pas de doubles emplois. C'est ainsi qu'à l'administration centrale a été créée la délégation à la construction et à l'architecture qui regroupe sous son autorité les deux directions de la construction et de l'architecture. Elle veillera à ce que les préoccupations d'esthétique contemporaine et de qualité architecturale soient de plus en plus largement prises en compte dans la construction. Cette délégation est d'ailleurs en rapport direct avec la mission interministérielle pour la qualité des constructions publiques, qui se préoccupe du plan-construction.

A cet égard, je demanderai à l'Assemblée, le moment venu, d'adopter les amendements présentés par le Gouvernement afin de rattacher au budget de mon ministère les crédits destinés à la direction de l'architecture, crédits que vous avez détachés, il y a quelques jours, du ministère de la culture et de la communication.

A côté de cette délégation, une nouvelle direction de l'urbanisme et des paysages s'efforce de regrouper en son sein toutes les actions menées en matière d'urbanisme et de protection des paysages, qu'il s'agisse de paysages urbains ou de paysages ruraux. L'appellation choisie montre l'importance que le Gouvernement attache à cette mission.

Quant à la direction des affaires économiques et internationales, elle aura deux objets essentiels : d'une part, suivre avec précision et efficacité le secteur du bâtiment et des travaux publics ; d'autre part, en liaison avec le ministère des affaires étrangères et celui du commerce extérieur, promouvoir une action vigoureuse d'exportation.

Enfin, les services de l'environnement ne changent pas de structures : la délégation à la qualité de la vie, la direction de la protection de la nature et la direction de la prévention des pollutions subsistent. On note simplement quelques changements de frontière pour redonner à ces deux dernières directions et à celle de l'urbanisme et des paysages les tâches de gestion, ainsi que pour conserver à la délégation à la qualité de la vie son rôle d'impulsion, d'animation, de jaillissement d'idées, d'expertise en même temps qu'un caractère interministériel.

Je n'entrerai pas dans le détail de l'organisation des autres directions qui s'occupent essentiellement de gestion. Simple-ment, j'indique que je me suis efforcé d'éviter que plusieurs services ou plusieurs directions ne traitent des mêmes sujets.

Pour les services extérieurs, quatre niveaux sont à examiner.

Les directions départementales de l'équipement, dont on connaît les missions, ne subiront pas de changement ; mais, comme je le préciserai tout à l'heure, je souhaite que leurs missions s'orientent davantage vers la satisfaction de l'usager ou le droit des sols, vers l'accélération de l'instruction des permis de construire, afin de lever les obstacles que nos compatriotes peuvent rencontrer en ce domaine.

Les services départementaux de l'architecture, pour ce qui les concerne, verront leurs moyens considérablement renforcés si l'Assemblée vote ce projet de budget. C'est à ce niveau, ainsi qu'à celui de l'environnement, que portent les créations de postes. Le service départemental de l'architecture cohabitera, bien sûr, le plus souvent possible, avec les services de l'équipement ; mais aucun lien hiérarchique ne viendra régir leurs rapports, et leurs missions seront bien définies.

Pour l'environnement, une expérience aura lieu en 1979 avec la nomination de chargés de mission départementaux à l'environnement, qui seront placés auprès du préfet, en raison de leur rôle interministériel. Là encore, les créations de postes permettront de développer l'action des services de l'environnement.

Enfin, au niveau régional, les conservateurs régionaux des bâtiments de France et les délégués régionaux à l'environnement pourront éventuellement être rassemblés, et des tâches de programmation, de conseil, d'appel éventuel pourront être définies.

Telles sont, brièvement énoncées, mesdames, messieurs, les structures qui seront mises en place ; elles devraient répondre à certaines de vos préoccupations, notamment à celles de M. Périllard qui craignait que l'environnement ne soit pas suffisamment défendu, ainsi qu'à celles de M. Léotard puisque, désormais, les missions sont clairement définies et que le personnel qui les accomplira est en nombre suffisant.

Les directeurs viennent d'être nommés. Les personnels se mettent à pied d'œuvre. Ce ministère dispose donc de moyens importants pour l'aménagement du pays et pour les tâches de protection qui lui ont été assignées par le Président de la République. J'ai le sentiment que nous serons en mesure de les remplir.

Je vous demande de faire confiance, comme je le fais, à des personnels dont la grande qualité s'est manifestée en tant qu'occasions sur le terrain pour jouer le rôle qui est le leur et pour appliquer les directives que le Président de la République et le Gouvernement leur donnent.

Mesdames, messieurs, je suis aussi conscient que les rapporteurs, notamment M. Mesmin, des difficultés qui ont présidé à la présentation de ce budget et des conditions regrettables dans lesquelles nous avons à en débattre. Mais personne, me semble-t-il, n'est coupable dans cette affaire.

Il a fallu mettre en place la nouvelle organisation, ce qui a pris quelques mois, si bien que, je le répète, les conditions de présentation de ce budget n'ont pas été bonnes. Je compte me livrer très rapidement, avec le concours des rapporteurs d'ailleurs, à une opération de regroupement des dépenses pour que, l'année prochaine, monsieur le rapporteur général, la présentation de ce budget soit plus claire.

S'agissant de la partie que nous examinons ce matin — urbanisme, environnement, architecture — de nombreuses lois ont été votées depuis quelques années et de nombreux règlements ont été édictés, si bien que nous disposons maintenant d'un arsenal législatif et réglementaire qui, dans ce domaine, place probablement la France en tête de tous les pays. Il convient maintenant de mettre en œuvre tout ce dispositif, tout en ayant toujours présente à l'esprit l'action nécessaire d'allègement et de simplification afin que les objectifs visés soient clairs et facilement compris.

Je traiterai maintenant, et d'abord, de l'aménagement, pour vous indiquer les missions que je compte conduire, et qui sont au nombre de quatre.

Premier objectif : mettre en valeur les quartiers anciens de nos villes.

Il s'agit de restaurer le patrimoine ancien, tout en maintenant dans le cœur des villes rénovés les personnes qui y habitaient, quel que soit leur revenu, si modeste soit-il.

A cet égard, il convient de mettre un terme aux rénovations « bulldozer » que nous avons connues à une certaine époque et de respecter désormais la trame des villes lorsqu'on les aménage. Il convient aussi de ne pas abandonner les nouveaux quartiers ; ils doivent se développer tout en restant reliés au cœur même de la ville, sans se trouver isolés dans les périphéries. Il s'agit enfin d'assurer le développement normal des villes nouvelles qui ont été lancées et qui, très souvent, bénéficient déjà d'un bon réseau de communication et disposent de terrains dont les prix ont été maîtrisés et sur lesquels nous pouvons mener des opérations pilotes, notamment de construction de maisons individuelles que j'ai l'intention de favoriser.

Deuxième objectif : défendre les paysages français urbains et ruraux.

Il sera atteint grâce à la politique que nous allons mener en faveur des espaces publics, des espaces verts. J'ai prévu, également, à cet effet, des crédits budgétaires afin de permettre aux commerçants et aux artisans, souvent à revenus modestes, qui sont installés dans les centres de ville en rénovation et qui ne pourraient pas y rester s'ils devaient prendre en charge totalement le coût de la rénovation, de bénéficier d'aides pour qu'ils continuent à y exercer leur profession.

Dans la défense de nos paysages, la mission pour l'amélioration de la qualité des constructions publiques, présidée par M. Tricot, a son rôle à jouer. Et j'attends beaucoup de cette mission car je n'ai pas le sentiment que, dans bien des cas, l'Etat puisse se vanter d'avoir, dans les années passées, enrichi par ses constructions le patrimoine artistique de notre pays.

Troisième objectif : mener des opérations de lotissement et construire des bâtiments de qualité qui offrent aux Français le choix entre le logement individuel et le logement collectif.

Dans un ordre d'idées voisin, nous accorderons une priorité à la restauration des immeubles et des îlots insalubres. Je proposerai très prochainement, à cet égard, un programme vigoureux permettant la résorption totale et rapide des immeubles insalubres.

Quatrième objectif enfin : la décentralisation des responsabilités. Elle réclame d'abord une simplification des normes qui tendent à devenir un véritable carcan.

J'ai l'intention de les recenser au cours de l'année prochaine, et toutes celles qui n'auront pas alors été validées deviendront automatiquement caduques. Certes, il est des domaines où elles demeureront obligatoires : l'hygiène et la sécurité ; mais, lorsqu'il s'agira du reste, elles n'auront plus qu'une valeur indicative.

Par ailleurs, et conformément à la loi sur l'architecture, nous mènerons une campagne de sensibilisation auprès de l'opinion et, plus particulièrement, des fabricants de matériaux et des maîtres d'œuvre en faveur de la qualité architecturale. Mon objectif est d'installer dans tous les départements, avant la fin du premier trimestre de l'année prochaine, les conseils d'architecture, d'urbanisme et de l'environnement, et j'ai déjà adressé aux responsables intéressés une circulaire en ce sens. Des conseils seront donnés aux candidats constructeurs qui n'ont pas l'obligation de recourir à un architecte, et une aide sera apportée aux maires pour les aménagements et les lotissements. Cet ensemble d'actions sera entrepris à partir non pas des bâtiments administratifs mais des mairies elles-mêmes.

Dans cet esprit, je soumettrai deux textes à votre discussion. L'un aujourd'hui même, aux termes duquel il vous est proposé d'autoriser les conseils généraux qui le souhaitent à voter une ressource supplémentaire, sous forme d'une taxe additionnelle à la taxe locale d'équipement, dans la limite de 0,3 p. 100, pour contribuer au financement des conseils d'architecture, d'urbanisme et de l'environnement auxquels, naturellement, mon ministère apportera, de son côté, crédits et moyens. Certes, cette ressource fiscale sera facultative. Mais j'observe déjà que de très nombreux départements consentent des efforts importants au titre de l'aide architecturale ; un tel moyen financier n'est donc pas négligeable en ce qui les concerne.

Le deuxième texte vient d'être déposé sur le bureau du Sénat — puisque, au cours de cette session budgétaire, la Haute Assemblée peut en délibérer avant vous. Il vise à reporter de cinq ans, pour les candidats constructeurs qui ne sont pas soumis à l'obligation d'architecte, l'obligation de recours aux conseils d'architecture, d'urbanisme et de l'environnement. Il m'apparaît, en effet, que ces derniers ne disposeront, avant un certain temps, ni du personnel ni de l'expérience nécessaires pour ne pas donner l'impression d'une contrainte supplémentaire pour la délivrance du permis de construire, obstacle dont les Français et les Françaises n'ont certainement pas besoin à l'heure actuelle. Ainsi, je crois respecter le vote du Parlement tout en adaptant aux circonstances le respect de cette obligation.

Il faut aller, enfin, vers une décentralisation de la délivrance des permis de construire. Naturellement, certaines précautions devront être prises et la mise en œuvre de cette procédure sera progressive.

C'est ainsi que, pour éviter tout arbitraire, les maires devront disposer de certains documents d'urbanisme, et tout particulièrement de plans d'occupation des sols. Dans le projet de loi sur les collectivités locales, le Gouvernement proposera, dans une première étape, d'autoriser les maires des communes de certaines dimensions disposant de POS à délivrer eux-mêmes, et en leur nom, les permis de construire.

Je voudrais maintenant répondre à quelques-uns des intervenants.

Peut-être, monsieur Montagne, les regroupements de crédits ne font-ils pas apparaître dans leur totalité les crédits consacrés aux espaces verts. Pourtant, d'un montant inférieur à 100 millions cette année, ils augmenteront sensiblement l'an prochain. En effet, si l'on ajoute à ceux dont dispose mon ministère ceux qui figurent dans les services du Premier ministre au titre des zones minières, mais qui concernent bien les espaces verts, c'est quelque 120 millions qui seront disponibles.

Les contrats de villes moyennes et d'aménagement urbain ont suscité quelque 82 candidatures. Je rappelle que 74 d'entre eux ont été signés, que cinq le seront avant la fin de l'année. Il y a donc eu quelques désistements, mais, vous le voyez, toutes les demandes ont été prises en compte.

A partir de maintenant, toutefois, et il faut le savoir, nous devons revenir à des procédures de droit commun. Jusqu'alors, il s'est agi, en effet, d'un test. Mais, depuis 1977, en dehors de ces contrats, nous avons réalisé environ 200 opérations de ce type dans le cadre du fonds d'aménagement urbain. Cette politique sera donc poursuivie, mais sous une forme qui ne sera pas tout à fait la même.

Monsieur Canacès, je ne peux pas vous laisser affirmer des contrevérités aussi flagrantes que celles que vous avez exprimées tout à l'heure. Vous avez déclaré qu'aucun moyen n'était prévu en faveur des réserves foncières. A cet égard, je voudrais vous rappeler quelques chiffres :

En 1973, la Caisse d'aide à l'équipement des collectivités locales ne leur consacrait aucun crédit. En 1976, elle en affectait 250 millions de francs et, en 1979, elle en débloquent 500 et peut-être 600 millions. C'est dire l'effort qui est accompli en ce domaine.

Vous nous avez dépeint les plans d'occupation des sols sous un jour épouvantable. Pourtant, 9 248 ont été prescrits, notamment tous ceux des villes de plus de 10 000 habitants. Vingt millions d'habitants, soit la moitié de la population urbaine, sont ainsi concernés. En tout état de cause, ces plans sont déjà suffisamment avancés pour être utilisés en matière de sauvegarde.

Vous avez également évoqué les zones d'aménagement différé.

Franchement, quatorze ans pour réaliser une ZAD me paraissent un délai tout à fait convenable qui ne saurait faire l'objet d'un allongement.

Enfin, monsieur Canacès, vous avez parlé des indemnités allouées à certains constructeurs. Au sein de mon ministère a été créée une commission Barton, du nom de son président, conseiller d'Etat, chargée d'étudier les conditions d'indemnisation de certains constructeurs. Chaque année sont délivrés environ 600 000 permis de construire. Comment voulez-vous supprimer totalement le risque d'erreur, dans ces conditions ? Si, par suite de l'annulation d'un permis de construire par un tribunal, le préjudice subi par le constructeur est reconnu, il faut bien l'indemniser. Toutefois, aucune indemnisation ne peut être décidée sans décision de justice préalable. A ce sujet, comme je l'ai fait devant vos commissions, je suis prêt à fournir à l'Assemblée tout entière toutes les précisions sur les quelques cas d'indemnisation existants pour montrer que les deniers de l'Etat ont été très vigoureusement défendus dans ce domaine. (Applaudissements sur les bancs de l'Union pour la démocratie française et du rassemblement pour la République.)

Il n'est naturellement pas possible de prévoir dans un budget des sommes importantes pour ces indemnisations, d'autant que les crédits qui leur sont consacrés sont inscrits, pour la plus grande part, dans les charges communes.

La deuxième partie de mon exposé concerne les actions en faveur de l'environnement et du cadre de vie. Je ne reviens pas sur les sommes qui leur seront consacrées : les rapporteurs ont noté leur progression. Encore faut-il signaler ce qui existe dans les autres ministères ainsi que les augmentations de crédits des agences de bassin, de l'Office national de la chasse et du Conseil de la pêche. Je voudrais davantage m'arrêter sur quelques-unes des questions posées par la plupart des orateurs.

Les actions engagées concernent d'abord l'assainissement des eaux et le fonctionnement de l'agence pour les déchets. Celle-ci disposera des crédits nécessaires et, pour apaiser quelques craintes, je puis informer l'Assemblée qu'est envisagée la possibilité de recouvrement de ressources directement prélevées à son bénéfice, notamment sur les huiles usées, les pneumatiques, les emballages de liquides alimentaires et, éventuellement, les déchets industriels.

M. Georges Mesmin, rapporteur spécial. Très bien !

M. le ministre de l'environnement et du cadre de vie. Les décrets relatifs à l'agence de l'air seront publiés très rapidement. Cette agence sera mise en place à la fin de l'année ou tout au début de l'année prochaine. La mise en place d'un système « pollueurs, payeurs » est envisagée pour l'avenir.

A l'intention de M. Bernard Marie, j'annonce que les crédits correspondant aux études d'impact vont être augmentés, et le personnel de l'atelier central, renforcé. Pour satisfaire aux préoccupations qu'il a exprimées, il apparaît que le développement de telles études est souhaitable.

La lutte contre la pollution marine dépend, naturellement, de nombreux ministères. Ainsi que les rapporteurs l'ont souligné, les crédits globaux représenteront quelque 185 millions de francs, contre 45 millions de francs cette année.

Créé en 1978, le fonds d'intervention a bénéficié de 10 millions de francs. On avait le choix entre deux formules : des crédits très importants qui peuvent demeurer inemployés — mais ce serait certainement de mauvaise technique budgétaire — ou un fonds disposant de ces 10 millions de francs, mais qui peut être immédiatement abondé en cas d'accident. C'est ce qui a été fait pour la catastrophe de l'Amoco-Cadiz où, me semble-t-il, il n'y a pas eu de rupture de paiement. J'indique aux rapporteurs, et notamment à M. Mesmin, que lors du vote du collectif, il sera proposé au Parlement d'inscrire les crédits nécessaires à la fin de l'opération de l'Amoco-Cadiz et la reconstitution, à hauteur de 10 millions de francs, les crédits du fonds d'intervention, dont la dotation demeurera inchangée.

En ce qui concerne les parcs, l'effort sera poursuivi. Comme le Président de la République l'a annoncé, l'intention du Gouvernement est de continuer, au-delà même de la fin du VII^e Plan, son effort en faveur des parcs naturels régionaux.

Enfin, les actions menées contre le bruit demandent, naturellement, du temps. Elles sont de plusieurs natures. L'élimination des sources de bruit fait l'objet des règlements concernant notamment l'automobile et les deux roues et qui s'appliqueront entre 1980 et 1982. Le projet de loi cadre qui sera proposé l'année prochaine au Parlement traitera de la répression des abus. Sur toutes ces questions, M. Delmas pourra éventuellement revenir ce soir en répondant aux orateurs.

Enfin, je signale à M. Mesmin l'installation récente d'une commission interministérielle des comptes du patrimoine. C'est une direction que nous allons suivre de façon très précise.

Plusieurs orateurs, et notamment M. Mesmin, ont parlé de l'Europe. A l'initiative, là aussi, du Président de la République, je conduis une action très vigoureuse pour que les questions d'environnement soient prises en compte sur le plan européen. Je l'indique à M. Bernard Marie, nous poursuivons sur ce point des négociations internationales par l'intermédiaire du ministère des affaires étrangères.

Mesdames, messieurs, avant d'en venir à ma conclusion et après vous avoir précisé que M. Delmas répondra en fin d'après-midi aux questions plus ponctuelles sur l'environnement, je m'adresserai à Mme Fost, qui, dans une intervention littéralement caricaturale, a prétendu que nous n'avons jamais rien fait dans ce pays, mais que nous détenons toutefois un record. A l'entendre, chaque fois que nous faisons quelque chose, c'est juste le contraire de ce qu'il aurait fallu faire !

Vous reconnaîtrez que c'est une extraordinaire persistance dans l'erreur ! J'ai écouté Mme Fost avec sympathie, elle me permettra de le lui dire. Je m'interrogeais ; j'aurais voulu trouver dans son allocution quelques points sur lesquels j'aurais pu engager le débat, mais cela est bien difficile : d'un côté, nous n'aurions pas assez de personnel ; de l'autre, à partir du moment où l'on crée des postes — vingt, l'an prochain — pour départementaliser ce qui a trait à l'environnement, il s'agit d'une tutelle insupportable que nous mettons en place.

Il faut savoir ce que l'on désire ; veut-on des personnels ou non ? Si oui, il faut les mettre, madame le député, là où ils sont utiles. Je crois avoir, mesdames et messieurs, assez largement répondu de la sorte aux interventions des rapporteurs, mais je voudrais dire un mot à M. Ligot en ce qui concerne les sociétés d'économie mixte. Je compléterai ma réponse sur la construction, dans le débat sur le logement, mais pour ce qui est de l'aménagement, il me semble que nous progressons.

En effet, les cahiers des charges ont déjà été révisés, nous examinons la possibilité d'étendre les missions aux centres anciens et aux lotissements, et cela pourrait faire l'objet de la définition d'un nouveau cahier des charges et permettre que les rémunérations des sociétés d'économie mixte qui ont déjà été améliorées le soient encore pour les opérations anciennes. En liaison avec le ministère de l'économie et le ministère du budget, la possibilité d'accroître, quand c'est justifié, la rémunération des sociétés d'économie mixte, dans certains cas, fera l'objet d'une étude.

J'ai exposé quelles étaient les structures de l'administration centrale et des services extérieurs de mon ministère. Je crois avoir aussi répondu aux préoccupations exprimées par MM. Tissandier et Filliond lors de l'examen du budget de la culture et de la communication.

Mesdames, messieurs, en l'espace d'une génération, la France a subi de profondes transformations, démographiques, rurales, industrielles et urbaines. Grâce à une croissance rapide, nous avons réussi à satisfaire non pas tous les besoins essentiels, mais du moins une grande partie d'entre eux, en construisant des logements, des équipements scolaires, des infrastructures de transports et des équipements sociaux et sportifs.

Mais il a fallu faire vite. La qualité, l'environnement et la nature en ont parfois pâti. Aujourd'hui, nous nous devons de répondre d'une manière différente au souci qu'ont les Français d'améliorer la qualité de leur cadre de vie. Ils désirent plus de liberté dans leurs choix.

La nature veut qu'on lui rembourse ce qu'on lui a emprunté. C'est cette nouvelle forme de progrès que nous vous proposons. *(Applaudissements sur les bancs de l'union pour la démocratie française et du rassemblement pour la République.)*

M. le président. La suite de la discussion budgétaire est renvoyée à la prochaine séance.

— 2 —

ORDRE DU JOUR

M. le président. Cet après-midi, à quinze heures, deuxième séance publique :

Questions au Gouvernement ;

Suite de la discussion de la deuxième partie du projet de loi de finances pour 1979, n° 560 ; (rapport n° 570 de M. Fernand Icart, rapporteur général, au nom de la commission des finances, de l'économie générale et du Plan) ;

ENVIRONNEMENT ET CADRE DE VIE (suite) :

Environnement et urbanisme (suite) :

(Annexe n° 18 [Environnement].) — M. Georges Mesmin, rapporteur spécial ; annexe n° 20 (Urbanisme). — M. Rémy Montagne, rapporteur spécial ; avis n° 571, tome IX (Environnement), de M. Michel Péricard, au nom de la commission des affaires culturelles, familiales et sociales ; avis n° 575, tome VII (Environnement), de M. Alex Raymond, au nom de la commission de la production et des échanges ; avis n° 575, tome IX (Urbanisme), de M. Henry Canacos, au nom de la commission de la production et des échanges).

Logement et articles 58, 59 et 79 :

(Annexe n° 19. — M. François d'Aubert, rapporteur spécial ; avis n° 575, tome VIII, de M. Pierre Weisenhorn, au nom de la commission de la production et des échanges ; avis n° 571, tome X (Problème social), de M. Maurice Andrieu, au nom de la commission des affaires culturelles, familiales et sociales).

A vingt et une heures trente, troisième séance publique :
Eventuellement, discussion des conclusions du rapport de la commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion du projet de loi modifiant certaines dispositions du code de procédure pénale, en matière d'exécution des peines privatives de liberté ;

Suite de l'ordre du jour de la première séance.

La séance est levée.

(La séance est levée à treize heures cinq.)

*Le Directeur du service du compte rendu sténographique
de l'Assemblée nationale,
JACQUES RAYMOND TEMIN.*