

SÉNAT

PREMIERE SESSION ORDINAIRE DE 1974-1975

Annexe au procès-verbal de la séance du 21 novembre 1974

AVIS

PRÉSENTÉ

au nom de la Commission des Affaires culturelles (1), sur le projet de loi de finances pour 1975, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE.

TOME V

Fascicule 1.

QUALITÉ DE LA VIE

Par M. Jean LEGARET,

Sénateur.

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

Voir les numéros :

Assemblée Nationale (5^e législ.) : 1180 et annexes, 1230 (tomes I à III et annexes 26, 27 et 28), 1231 (tomes XI et XII) et in-8° 169.

Sénat : 98 et 99 (tomes I, II et III, annexes 18, 19 et 20) (1974-1975).

SOMMAIRE

	pages
Introduction	3
PREMIÈRE PARTIE. — Un Ministère de la Qualité de la vie, pour quoi faire ?	5
A. — Les textes	5
B. — L'action du Ministère	8
DEUXIÈME PARTIE. — Par quels moyens ?	9
A. — Moyens financiers	9
B. — Moyens juridiques	9
C. — Moyens administratifs	10
Conclusion	11

MESDAMES, MESSIEURS,

Alors que la plupart des titres ministériels évoquent inévitablement des contraintes, qu'il s'agisse des finances, de la guerre et de l'enseignement, celui de la « Qualité de la vie » apparaît plein de promesses, de joies et d'espérances.

Il ne s'agit plus, semble-t-il, d'assurer simplement l'existence des citoyens mais de leur fournir une existence de qualité. Les besoins matériels et même strictement intellectuels seraient dépassés.

Sans aller jusqu'à s'occuper du superflu qui, comme disait Voltaire « nous est si nécessaire », l'on se préoccupe de colorer chaque prestation offerte à l'homme d'une touche de beauté, d'agrément, en un mot d'enrichissement.

Cette vision nouvelle des choses, éminemment séduisante, apparaît au premier examen comme un indice de civilisation supérieure.

Pour en arriver là, semble-t-il, il faut être parvenu à un niveau de vie tel que les problèmes quotidiens soient résolus. S'il en était ainsi, nous ne pourrions que nous réjouir sans réserve. Mais à l'instant même que l'on se trouve tenté par l'euphorie, l'on éprouve une sourde inquiétude en se demandant s'il s'agit pour l'humanité d'un pas en avant sur la voie du bonheur ou d'une réaction de défense contre une menace mortelle.

Les progrès réalisés par l'homme au cours des siècles sont d'une telle ampleur qu'ils en sont parvenus à créer une séparation de plus en plus marquée entre l'homme d'une part, le reste de l'Univers minéral, végétal et animal de l'autre.

L'homme, qu'il le veuille ou non, en est arrivé à devenir l'ennemi principal de la nature à qui cependant il doit tout, même sa faculté créatrice. Il la détruit soit par un pillage inconsidéré de ce qu'il en demeure encore, soit en l'étouffant sous l'amas des déchets qu'il rejette en elle pour n'en point subir lui-même les effets nocifs. De la sorte, il se condamne comme il la condamne, puisqu'en toute hypothèse il est contraint de vivre en elle et par elle.

Dès lors le problème change d'aspect et le mot de sens. Ce n'est plus hélas ! devant un progrès fondamental mais en présence d'une réaction de sursis que nous nous trouvons placés.

Dans l'état actuel des choses et en n'envisageant que la France, l'on peut encore — mais pour combien de temps? — considérer que les deux préoccupations coexistent.

La décision gouvernementale de créer le Ministère de la Qualité de la vie nous paraît donc à tous égards louable. Encore devons-nous, à l'occasion de ce premier rapport sur l'institution, nous poser un certain nombre de questions (également posées au Ministre lors de son audition par la Commission des Affaires culturelles) que nous nous efforcerons de grouper autour de deux axes principaux :

- Un Ministère de la Qualité de la vie : pour quoi faire ?
 - Et par quels moyens ?
-

PREMIÈRE PARTIE

UN MINISTÈRE DE LA QUALITÉ DE LA VIE POUR QUOI FAIRE ?

A. — Les textes.

A vrai dire, si l'on cherche à donner une définition de la mission confiée à cet organisme, les textes sont d'un faible secours.

Le document fondamental est le décret n° 74-578 du 6 juin 1974 qui dit simplement :

« *Art. premier.* — Le Ministre de la Qualité de la vie exerce :

« 1° Les attributions relatives à la protection de la nature et à l'environnement, précédemment dévolues au Ministre des Affaires culturelles et de l'Environnement par le décret du 15 mars 1974 susvisé ;

« 2° Les attributions relatives à la jeunesse, aux sports et aux loisirs, précédemment dévolues au Premier Ministre par le décret du 25 juillet 1968 susvisé ;

« 3° Les attributions relatives au tourisme, précédemment dévolues au Ministre de l'Équipement et du logement, par le décret du 25 juillet 1968 susvisé.

« Les services et établissements qui relevaient de l'autorité ou de la tutelle du Premier Ministre, du Ministre des Affaires culturelles et de l'Environnement et du Ministre de l'Aménagement du territoire, de l'Équipement et des transports par application des décrets mentionnés ci-dessus sont, en conséquence, placés sous l'autorité ou la tutelle du Ministre de la Qualité de la vie. »

En vertu de ce texte, la compétence du Ministre serait extrêmement étendue, et le texte opère un regroupement d'attributions étrangement dispersées dans les structures précédentes.

En effet, si Jeunesse, sports et loisirs étaient traditionnellement liés et confiés à un Secrétaire d'Etat, dépendant le plus souvent du Premier Ministre, par contre les autres éléments de la nouvelle « Qualité de la vie » connaissaient des appareillages parfois insolites.

Il en allait ainsi notamment pour le Tourisme qui se trouvait « marié » à l'Équipement, ce qui à la rigueur se justifiait, mais également au Logement ce qui était beaucoup plus discutable.

Quant à l'Environnement, élément fondamental de la nouvelle structure, il relevait du Ministre des Affaires culturelles et de l'Environnement, après avoir été longtemps autonome.

Le temps a manqué pour mettre à l'épreuve cette union. Nous aurons plus loin l'occasion de revenir sur le propos.

— Ainsi défini par le texte de base, le Ministre de la Qualité de la vie avait vocation pour accomplir une lourde tâche.

Fut-ce parce qu'elle parut alors trop lourde que trois semaines plus tard, elle se trouvait morcelée et que trois décrets du 25 juin opéraient une sorte de partage d'ascendant par lequel le Ministre se dépouillait de ses biens, services et prérogatives au profit de trois Secrétaires d'Etat qui chacun en assumait une part.

Par le décret n° 74-604, relatif aux fonctions du Secrétaire d'Etat auprès du Ministre de la Qualité de la vie (Environnement), les attributions qu'il exerçait à ce propos en application de l'article premier du décret précité du 25 juin lui étaient, non point retirées, mais confiées « sous son autorité » à un Secrétaire d'Etat, en ces termes :

« *Art. premier.* — M. Gabriel Péronnet, Secrétaire d'Etat auprès du Ministre de la Qualité de la vie (Environnement), exerce sous l'autorité du Ministre de la Qualité de la vie les attributions dévolues à celui-ci par l'article premier (1^o) du décret du 6 juin 1974.

« *Art. 2.* — Les services de la protection de la nature et de l'environnement, placés sous l'autorité du Ministre de la Qualité de la vie, sont mis à la disposition du Secrétaire d'Etat auprès du Ministre de la Qualité de la vie (Environnement).

« *Art. 3.* — Le Secrétaire d'Etat auprès du Ministre de la Qualité de la vie (Environnement) reçoit délégation du Ministre de la Qualité de la vie pour signer, en son nom, tous actes, arrêtés, décisions dans la limite des missions mentionnées ci-dessus.

« Il est lui-même autorisé à déléguer sa signature dans les conditions prévues au décret du 23 janvier 1947 autorisant les Ministres à déléguer, par arrêté, leur signature. »

Il en allait de même pour la Jeunesse et les Sports par le décret n° 74-605, et pour ce qui concerne le Tourisme en application du décret n° 74-606.

Ces textes sont ainsi rédigés :

Décret n° 74-605 :

« *Art. premier.* — M. Pierre Mazeaud, Secrétaire d'Etat auprès du Ministre de la Qualité de la vie (Jeunesse et Sports), exerce sous l'autorité du Ministre de la Qualité de la vie les attributions dévolues à celui-ci par l'article premier (2°) du décret du 6 juin 1974.

« *Art. 2.* — Les services de la Jeunesse et des Sports, placés sous l'autorité du Ministre de la Qualité de la vie sont mis à la disposition du Secrétaire d'Etat auprès du Ministre de la Qualité de la vie (Jeunesse et Sports).

« Les mesures d'organisation portant sur les matières relevant des attributions mentionnées à l'article premier et applicables dans les établissements scolaires et universitaires sont prises en accord avec le Ministre de l'Education ou le Secrétaire d'Etat aux Universités.

« *Art. 3.* — Le Secrétaire d'Etat auprès du Ministre de la Qualité de la vie (Jeunesse et Sports) reçoit délégation du Ministre de la Qualité de la vie pour signer, en son nom, tous actes, arrêtés, décisions dans la limite des missions mentionnées ci-dessus.

« Il est lui-même autorisé à déléguer sa signature dans les conditions prévues au décret du 23 janvier 1947 autorisant les Ministres à déléguer, par arrêté, leur signature. »

Décret n° 74-606 :

« *Art. premier.* — M. Gérard Ducray, Secrétaire d'Etat auprès du Ministre de la Qualité de la vie (Tourisme), exerce sous l'autorité du Ministre de la Qualité de la vie les attributions dévolues à celui-ci par l'article premier (3°) du décret du 6 juin 1974.

« *Art. 2.* — Les services du Commissariat général au Tourisme, placés sous l'autorité du Ministre de la Qualité de la vie, sont mis à

la disposition du Secrétaire d'Etat auprès du Ministre de la Qualité de la vie (Tourisme).

« Art. 3. — Le Secrétaire d'Etat auprès du Ministre de la Qualité de la vie (Tourisme) reçoit délégation du Ministre de la Qualité de la vie pour signer, en son nom, tous actes, arrêtés et décisions dans la limite des missions mentionnées ci-dessus.

« Il est lui-même autorisé à déléguer sa signature dans les conditions prévues au décret du 23 janvier 1947 autorisant les Ministres à déléguer, par arrêté, leur signature. »

Doté dès lors de trois « fils » en faveur de qui il s'était dépouillé le Ministre de la Qualité de la vie semblait menacé de disparition par anémie.

Et cependant, il résulte de son audition que son rôle demeure important, ainsi qu'il découle de l'examen de son action.

B. — L'action du Ministère.

Les textes que nous venons de rappeler ont en réalité tendu à créer une distinction entre la conception et l'exécution, la première relevant de l'autorité du Ministre, la seconde des secrétariats d'Etat.

Sans doute une telle séparation ne peut et ne doit pas être rigide, l'on aboutirait à des impasses. Les quatre partenaires semblent l'avoir bien compris et le Ministre lors de son audition a donné de sa mission une définition qui peut se résumer en trois mots : « animation, impulsion, coordination ».

« Nous constituons une équipe » a-t-il précisé, « j'ai délégué, en exécution des textes, le maximum des pouvoirs aux Secrétares d'Etat, mais je conserve une compétence exclusive pour tout le domaine législatif et réglementaire de l'ensemble ». C'est donc le Ministre seul qui peut faire aboutir des réformes par voie de loi ou de décrets.

En outre, la tâche de coordination est permanente et importante, et le Ministre a avoué en Commission « qu'il avait beaucoup de travail ».

DEUXIÈME PARTIE

PAR QUELS MOYENS ?

Ceux-ci sont de trois ordres :

- Financiers.
- Juridiques.
- Administratifs.

A. — Moyens financiers.

Nous serons nécessairement très bref à leur sujet. Le Ministre de la Qualité de la vie présente cette caractéristique rare — notamment dans une discussion budgétaire — de n'avoir point de budget propre, sinon le budget de fonctionnement du petit état-major groupé autour du Ministre.

Le père dépend entièrement de ses enfants, chacun d'eux possède un budget et je laisserai aux rapporteurs spécialisés tant de la Commission culturelle, que de celle des Finances le soin de l'examiner et de le commenter. Chacun d'entre eux est soumis à la surveillance d'un contrôleur financier. N'ayant point de fonds propres à gérer, le Ministre, lui, échappe à cette contrainte.

B. — Moyens juridiques.

Ces moyens sont très importants.

Nous avons dit plus haut que le Ministre est seul maître de la législation nationale concernant les trois domaines fondamentaux qu'il contrôle.

Mais il remplit également une mission essentielle dans le domaine international. Il est le porte-parole de la France dans toutes les ins-

tances où les problèmes d'environnement, de tourisme, de sport, sont évoqués.

Votre Rapporteur étant lui-même délégué aux Assemblées européennes a été conduit à évoquer lors de l'audition du Ministre les efforts poursuivis depuis les longues années par le Conseil de l'Europe en matière de lutte contre la pollution des cours d'eau et des mers.

L'ancien membre du Parlement européen qu'est M. Jarrot a reconnu l'intérêt du travail accompli en ce sens et s'est déclaré prêt à agir auprès des Gouvernements européens pour que des mesures, dont l'urgence apparaît un peu plus chaque jour, soient prises à l'échelle internationale pour prohiber l'infection croissante de toutes les eaux du globe par les déchets radioactifs notamment.

Votre Rapporteur doit, en cette matière comme en bien d'autres, dire son regret que les propositions d'origine parlementaire aient de nos jours si peu de chances d'aboutissement rapide. Le dépôt simultané dans le parlement de chaque pays membre par les délégués de ce pays au Conseil de l'Europe d'une proposition de loi type offrirait une procédure plus souple et plus rapide que la lourde procédure ministérielle actuelle.

C. — Moyens administratifs.

A vrai dire, ces moyens sont des plus limités.

Outre son Cabinet, le Ministre de la Qualité de la vie ne dispose que du droit de présider un certain nombre d'organismes dont la Commission nationale des sites, et dispose du FIANE (Fonds d'investissement et d'aménagement pour la Nature et l'Environnement).

Les autres moyens administratifs sont entre les mains des trois Secrétaires d'Etat.

CONCLUSION

Organe de conception, d'impulsion, de coordination et de contrôle, le Ministre de la Qualité de la vie, même privé des organes d'exécution dont disposent la plupart des autres départements ministériels, doit être regardé nous semble-t-il comme un progrès sur les conceptions antérieures.

Nous avons dit au cours de l'audition du Ministre et nous redisons dans ce rapport notre regret que l'essai de construction logique qu'il représente n'ait pas été poussé plus loin.

Tel qu'il est constitué et telles que sont fixées les attributions du Ministre et des Secrétaires d'Etat, soit essentiellement, l'Environnement, la Jeunesse et les Sports, le Tourisme, le Ministère de la Qualité de la vie ne nous paraît pas répondre entièrement à son titre prestigieux. Il considère trop l'homme à notre sens comme « extérieur ». Il se préoccupe de son milieu mais point assez de sa pensée sans laquelle la vie n'est point de qualité. Comment parler d'environnement (et par conséquent de sites) sans pouvoir évoquer le patrimoine architectural qui fait parfois la valeur de cet environnement, comment organiser le tourisme sans avoir au moins la préoccupation des monuments historiques, des festivals, des fêtes, du théâtre ? Comment se pencher sur la jeunesse en ne lui distribuant pas en même temps la culture de l'esprit et celle du corps ?

Pour que le Ministre de la Qualité de la vie méritât vraiment son titre, il fallait nous semble-t-il qu'il « coiffât » quatre et non trois Secrétaires d'Etat, le quatrième devant être celui de la Culture.

A moins que ne soient unies en un seul ministère, Culture et Qualité de la vie, ministère de conception dont dépendraient 4 Secrétariats d'Etat d'exécution : Culture — Environnement — Jeunesse, Sports et Loisirs — Tourisme.

Peut-être le fait que celle-ci a été longtemps sous la dépendance d'un Ministre d'Etat a-t-il fait hésiter le nouveau Gouvernement ; il n'en demeure pas moins que la distribution et la division actuelles nous paraissent sans fondement.

L'on nous rétorquera que si l'on s'engage dans cette voie, l'on risque d'aller fort et trop loin, qu'à tout prendre l'enseignement est un élément fondamental de la qualité de la vie, voire même aussi l'économique. Nous ne méconnaissons pas la valeur de l'objection, mais la logique aboutit à l'absurde lorsqu'elle est poussée à son extrême limite, de même que l'injustice naît de l'abus de droit. Notre Rapporteur exprime donc le souhait qu'un jour la structure actuelle soit complétée, et qu'à la qualité de la vie puisée aux sources extérieures à l'homme, enfin protégées et sauvegardées, s'ajoute celle plus pure et plus précieuse encore peut-être qui vient de la culture et qui donne à la vie toute sa qualité.