

N° 1110

---

# ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

DOUZIÈME LÉGISLATURE

---

---

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 9 octobre 2003

## RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES FINANCES, DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET DU PLAN SUR  
LE PROJET DE **loi de finances pour 2004** (n° 1093),

PAR M. GILLES CARREZ,  
Rapporteur Général,  
Député.

---

ANNEXE N° 13

**ÉCOLOGIE ET DEVELOPPEMENT DURABLE**

Rapporteur spécial : M. PHILIPPE ROUAULT

Député

---



## SOMMAIRE

	Pages
<b>INTRODUCTION</b> .....	5
<b>I.– UN BUDGET CREDIBLE QUI TRADUIT LES PRIORITES ASSIGNEES AU MINISTERE DE L'ECOLOGIE ET DU DEVELOPPEMENT DURABLE</b> .....	7
A.– LES GRANDES LIGNES DU BUDGET POUR 2004 .....	7
1.– Des moyens de paiement en augmentation .....	7
2.– Un budget cohérent avec les priorités du ministère .....	9
B.– ANALYSE DES MOYENS HUMAINS ET PERSPECTIVES DE REFORME DES SERVICES .....	13
1.– Des effectifs renforcés pour la prévention des risques industriels et des inondations.....	13
2.– Réflexions sur l'organisation du ministère.....	14
C.– EXPERIMENTATION DANS LE CADRE DE LA LOI ORGANIQUE RELATIVE AUX LOIS DE FINANCES .....	15
1.– Une expérience de fongibilité des crédits .....	15
2.– Le projet de présentation des crédits dans le cadre de la loi organique .....	16
D.– EXECUTION DES EXERCICES PRECEDENTS .....	17
1.– Les reports des crédits de la gestion 2001 sur la gestion 2002.....	17
2.– Les reports des crédits de la gestion 2002 sur la gestion 2003.....	18
3.– Les mesures budgétaires prises pendant les six premiers mois de 2003 et les mouvements de crédits les plus significatifs.....	18
<b>II.– ASSURER LA SECURITE DES FRANÇAIS FACE AUX RISQUES NATURELS ET TECHNOLOGIQUES</b> .....	21
A.– LA SECURITE FACE AUX INONDATIONS.....	21
1.– Le programme décennal de restauration des cours d'eau .....	21
2.– Actions de prévention des inondations mises en œuvre depuis octobre 2002 .....	22
3.– Le plan Loire .....	23
B.– LE RENFORCEMENT DE LA PREVENTION DES RISQUES NATURELS OU TECHNOLOGIQUES.....	25
1.– La prévention des pollutions et des risques.....	26
2.– La réduction des pollutions et des nuisances.....	30
3.– Améliorer la gestion des déchets .....	33
4.– Lutte contre les nuisances sonores.....	37

D.– L’ACTION DE L’AGENCE DE L’ENVIRONNEMENT ET DE LA MAITRISE DE L’ENERGIE.....	39
1.– La maîtrise de l’énergie et le développement des énergies renouvelables .....	39
2.– Le rôle de l’Agence de l’environnement et de la maîtrise de l’énergie .....	40
<b>III.– LA PROTECTION DE LA NATURE ET LA LUTTE POUR LA BIODIVERSITE ET LE PATRIMOINE NATUREL .....</b>	<b>41</b>
A.– UNE POLITIQUE DU PAYSAGE AMBITIEUSE .....	41
1.– Les objectifs poursuivis .....	41
2.– La mise en valeur des paysages exceptionnels.....	41
3.– Les moyens financiers .....	42
B.– LE RESEAU NATURA 2000 .....	42
1.– Les engagements communautaires de la France.....	42
2.– Les dotations budgétaires .....	45
C.– LES CONTENTIEUX NATIONAUX ET COMMUNAUTAIRES.....	45
1.– Au plan national .....	45
2.– Le contentieux au niveau européen.....	46
<b>IV.– LE SOUTIEN DES POLITIQUES ENVIRONNEMENTALES .....</b>	<b>47</b>
A.– L’APPROFONDISSEMENT DES ACTIVITES DE LA DIRECTION GENERALE DE L’ADMINISTRATION, DES FINANCES ET DES AFFAIRES INTERNATIONALES .....	47
1.– De multiples compétences opérationnelles .....	47
2.– La politique de communication du ministère.....	48
3.– Les structures <i>ad hoc</i> .....	49
B.– LE ROLE DE LA DIRECTION DES ETUDES ECONOMIQUES ET DE L’EVALUATION ENVIRONNEMENTALE .....	50
1.– Une fonction indispensable d’évaluation économique des coûts et avantages des politiques environnementales.....	50
2.– L’amélioration de la prise en compte de l’environnement dans l’élaboration des politiques publiques .....	50
3.– Le nécessaire soutien aux actions de recherche.....	51
4.– La consommation des crédits d’intervention.....	53
C.– L’INSTITUT FRANÇAIS DE L’ENVIRONNEMENT : LE CENTRE DE REFERENCES EN MATIERE DE DONNEES ENVIRONNEMENTALES.....	54
1.– Un rôle de diffusion de l’information.....	54
2.– Bilan des réalisations récentes .....	54
3.– Les dotations budgétaires .....	56
<b>EXAMEN EN COMMISSION .....</b>	<b>57</b>
<b>AUDITION DE Mme MICHÈLE PAPPALARDO, PRÉSIDENTE DE L’AGENCE DE L’ENVIRONNEMENT ET DE LA MAÎTRISE DE L’ÉNERGIE (ADEME).....</b>	<b>61</b>

## INTRODUCTION

Le budget de l'environnement pour 2004 est un budget réaliste qui a le mérite de traduire les priorités qui ont été assignées au ministère de l'écologie et du développement durable. Il permet le maintien et même l'accroissement des capacités d'action de ce ministère. Les crédits de paiement connaissent une augmentation relativement importante. Par ailleurs, le nombre des emplois pour 2004 enregistre une augmentation raisonnable par rapport au nombre des emplois du ministère en 2003.

Ce budget a été construit pour permettre la réalisation de l'ensemble des engagements pris dans le cadre de la stratégie nationale de développement durable. Il faut en effet souligner que le ministère de l'écologie et du développement durable assure l'animation et le suivi de cette stratégie adoptée en juin dernier par le comité interministériel du développement durable. 2003 a été l'année de la conception de la politique des risques, avec la loi du 30 juillet 2003, la réforme de la prévision des crues, et l'appel à projets relatif à la prévention des inondations. 2004 sera l'année de la Charte de l'environnement et du plan Climat. 2005 verra la mise en œuvre de la stratégie nationale de la biodiversité qui doit être préparée en 2004.

Il faut se réjouir de ce que ce budget soit un budget sincère, ajusté à ce que sont, aujourd'hui, les besoins en moyens de fonctionnement des services du ministère de l'écologie et du développement durable. Le budget rompt ainsi avec la logique suivie par le précédent Gouvernement, qui a consisté à afficher une augmentation importante des crédits relatifs aux politiques environnementales lors de l'examen des projets de loi de finances initiale, alors que tous les acteurs concernés savaient que ces crédits ne pourraient pas être consommés.

On peut noter que, comme l'année dernière, le budget privilégie les actions d'investissement, ce qui va dans le sens de la volonté politique du Gouvernement et de sa majorité qui est de réorienter l'action publique vers l'investissement en maîtrisant de manière volontariste l'évolution des dépenses ordinaires.

Votre Rapporteur spécial tient en outre à saluer l'effort entrepris par les services du ministère de l'écologie et du développement durable, s'agissant de l'anticipation de la mise en œuvre de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances. Il convient d'être attentif à la manière dont la DIREN de la région Midi Pyrénées pourra en 2004 mettre en application les prémices de la gestion globalisée des crédits et mettre en œuvre un contrat d'objectifs en la matière. Cette démarche doit être encouragée : elle permettra de tester le principe de la fongibilité des crédits déconcentrés du programme du ministère de l'écologie et du développement durable.

Enfin, votre Rapporteur spécial souhaite souligner la bonne qualité des rapports qu'il a pu entretenir avec les services du ministère de l'écologie et du développement durable, afin de procéder à la présente analyse des crédits. Cependant, on doit déplorer que de nombreuses réponses du ministère au questionnaire budgétaire sont parvenues à votre Rapporteur spécial après le délai fixé par la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001.

**L'article 49 de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 fixe comme date butoir, pour le retour des réponses aux questionnaires budgétaires, au plus tard huit jours francs à compter du dépôt du projet de loi de finances. Cette date était donc le 9 octobre. A cette date, seulement 50% des réponses étaient parvenues à votre Rapporteur. De nombreuses réponses sont parvenues après la date du 9 octobre.**

## **I.- UN BUDGET CREDIBLE QUI TRADUIT LES PRIORITES ASSIGNEES AU MINISTERE DE L'ECOLOGIE ET DU DEVELOPPEMENT DURABLE**

### **A.- LES GRANDES LIGNES DU BUDGET POUR 2004**

#### **1.- Des moyens de paiement en augmentation**

En 2004, les crédits inscrits au budget du ministère de l'écologie et du développement durable atteindront 856 millions d'euros, ce qui représente une progression de 11,45% par rapport à 2003. Cette progression tient compte de l'intégration dans le budget général du fonds national de solidarité pour l'eau (FNSE), qui constituait une section du compte spécial du Trésor n° 902-00. On peut noter que la clôture de ce compte d'affectation spéciale est opérée par l'article 21 du projet de loi de finances pour 2004.

Hors changement de périmètre, la hausse des crédits est de 2,7%, en tenant compte de l'ensemble des transferts provenant d'autres ministères. En moyens d'engagement, les crédits dépasseront le milliard d'euros en 2004, à comparer à 990,41 millions d'euros en 2003. Ces crédits permettront la poursuite des politiques menées par le ministère en faveur d'une écologie humaniste et du développement durable.

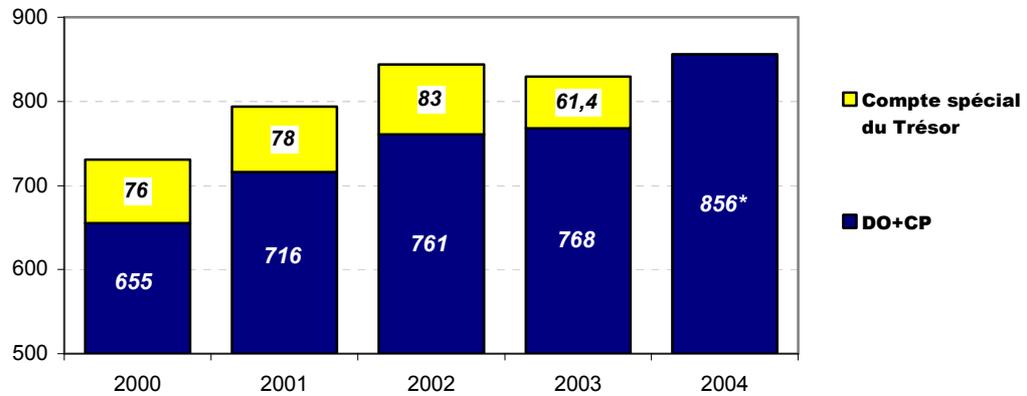
##### ***a) Des moyens de paiement bien calibrés***

Pour 2004, les crédits de paiement ont été fortement augmentés (+ 44 millions d'euros, soit + 30%) et les autorisations de programme à périmètre constant ont été diminuées (- 28 millions d'euros, soit - 8%).

Dès lors, le différentiel entre les moyens d'engagement et les moyens de paiement est passé de 222 millions d'euros en 2003 à 150 millions d'euros pour 2004. Compte tenu de la montée en puissance de certaines politiques et de l'activation des trésoreries de certains des établissements publics, ce budget est sincère et réaliste.

Le ministère de l'écologie et du développement durable disposera en 2004 des moyens de paiement nécessaires en comparaison de ses moyens d'engagement, qui, pour 2004, s'établissent à 1.006 millions d'euros.

#### EVOLUTION DU BUDGET DU MINISTERE



\* Avec la réintégration du FNSE.

Source : Ministère de l'écologie et du développement durable (octobre 2003).

#### ***b) L'intégration du Fonds national de solidarité pour l'eau***

L'intégration du Fonds national de solidarité pour l'eau (FNSE), qui représente l'inscription de 83 millions d'euros de crédits budgétaires supplémentaires, correspond à une démarche de transparence et va dans le sens de la lisibilité du budget de l'écologie et du développement durable. Cela permettra en effet de regrouper sur le budget général les moyens financiers du ministère consacrés à la politique de l'eau, ce qui contribuera à l'efficacité de la politique devant être menée. En effet, la séparation entre les crédits consacrés à la politique de l'eau du budget du ministère et ceux inscrits auparavant au FNSE ne permettait pas la fongibilité des crédits, par exemple en matière de financement de la prévention des risques d'inondation.

Par ailleurs, au cours des débats sur le projet de loi de finances pour 2003, il est apparu que l'existence d'un compte spécial du Trésor ne garantissait pas que l'intégralité de cette recette (issue du prélèvement sur les agences de l'eau) soit affectée au ministère. Il avait en effet été décidé de mettre en œuvre un reversement partiel de ce prélèvement au FNSE : 60 millions d'euros seulement au lieu des 81,6 millions d'euros prélevés sur les agences.

En 2004, l'intégralité des crédits provenant de ce prélèvement est inscrite dans le budget du ministère pour financer la politique nationale de l'eau, des milieux aquatiques et des zones humides. Cette intégration se traduit concrètement par l'inscription de crédits directement dans le bleu budgétaire consacré à l'écologie et au développement durable. L'adaptation de la nomenclature budgétaire et comptable permettra de financer en intégralité les interventions qui étaient jusqu'alors financées par le FNSE et d'assurer une transparence dans l'utilisation des crédits.

L'intégration dans le budget du FNSE constitue certes une simple opération comptable n'ayant pas d'effet quant à l'affectation et l'utilisation des fonds, cependant votre Rapporteur spécial souhaite relever que la récupération des 21,6 millions d'euros prélevés en 2003 constitue une réelle avancée pour la politique de l'eau et permettront de mener à bien la politique volontariste engagée en la matière par le ministère.

## **2.- Un budget cohérent avec les priorités du ministère**

### *a) Les grandes orientations du ministère*

Quatre priorités peuvent être distinguées :

– la lutte contre le changement climatique et l'animation de la stratégie nationale du développement durable ;

– la prévention des risques naturels et technologiques, en particulier d'inondation, d'incendie de même que les risques industriels avec notamment la poursuite de la confection des plans de prévention des risques, la montée en puissance de la prévention des inondations et la mise en place des dispositions de la loi sur les risques naturels et technologiques ;

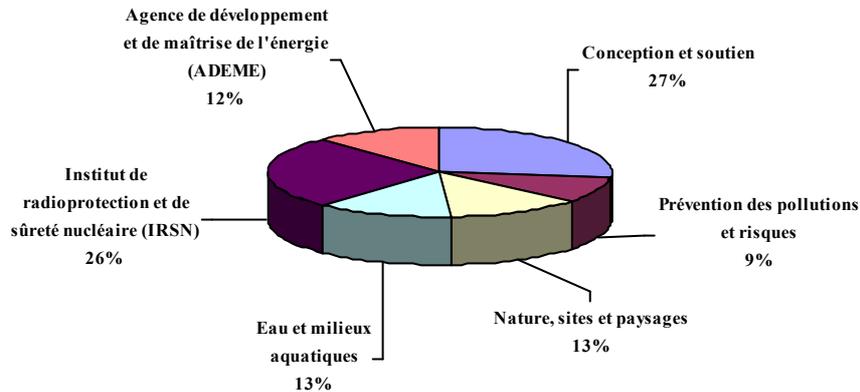
– la préservation du patrimoine naturel, notamment avec la mise en place de la stratégie nationale pour la biodiversité ;

– l'amélioration de l'environnement au quotidien, notamment dans le domaine du bruit, des déchets et de l'air.

Pour 2004, les crédits du ministère de l'écologie et du développement durable seront mobilisés pour un quart dans des actions de conception et de soutien des politiques environnementales, un autre quart des crédits étant dédié à l'Institut de radioprotection et de sûreté nucléaire.

Trois autres postes mobilisent chacun 12 à 13% des crédits totaux : il s'agit de la contribution du ministère au budget de l'Agence de développement et de maîtrise de l'énergie, des actions menées en matière de politique de l'eau et en faveur des milieux aquatiques et enfin, des programmes destinés à la préservation de la nature, des sites et des paysages. Enfin, les actions de prévention des pollutions et des risques représentent 9% du total des crédits.

### BUDGET 2004



D'une manière générale, votre Rapporteur spécial se félicite de ce que le budget pour 2004 soit un budget crédible, contrairement aux budgets présentés sous le précédent Gouvernement, budgets dans lesquels les moyens de paiement étaient bien inférieurs aux moyens d'engagement (les DO+AP). Ce fut le cas en 2002, où le différentiel entre moyens d'engagement et de paiement a atteint 284 millions d'euros, en mettant réellement en danger la crédibilité des finances du ministère. En 2003, cet écart a commencé à être réduit, pour être ramené à 222 millions d'euros.

Pour 2004, le différentiel entre les moyens d'engagement et les moyens de paiement est passé de 222 millions d'euros à 150 millions d'euros.

**b) Comparaison des crédits inscrits en projet de loi de finances initiales pour 2004 avec ceux inscrits en loi de finances pour 2003**

(en millions d'euros)

	<b>Loi de finances pour 2003</b>	<b>Projet de loi de finances pour 2004</b>
<b>1<sup>ère</sup> partie – Personnel – Rémunérations d'activité</b>		
Chapitre 31-91 Rémunération des personnels	82,82	85,03
Chapitre 31-93 Personnel rémunéré sur une base autre que celle du statut de la fonction publique	1,23	1,30
Chapitre 31-94 Indemnités et allocations diverses	27,71	28,81
Chapitre 31-95 Vacances et indemnités diverses	3,65	4,55
<b>3<sup>ème</sup> partie – Personnel en activité et en retraite. Charges sociales</b>		
Chapitre 33-90 Cotisations sociales.– Part de l'Etat	12,59	12,75
Chapitre 33-91 Prestations sociales versées par l'Etat	2,68	2,70
Chapitre 33-92 Autres dépenses d'action sociale	0,73	0,73
<b>Total pour les crédits de personnel</b>	<b>131,41</b>	<b>135,87</b>
<b>4<sup>ème</sup> partie – Matériel et fonctionnement des services</b>		
Chapitre 34-98 Moyens de fonctionnement des services	74,90	88,49
<b>6<sup>ème</sup> partie – Subventions de fonctionnement</b>		
Chapitre 36-41 Subventions de fonctionnement à divers établissements publics	48,00	56,04
<b>7<sup>ème</sup> partie – Dépenses diverses</b>		
Chapitre 37-03 Commission nationale du débat public (nouveau)	–	2,01
Chapitre 37-91 Frais de justice et réparations civiles	0,93	0,93
Chapitre 39-01 Dotation globalisée expérimentale de la région Midi-Pyrénées (nouveau)	–	5,14
<b>Total pour les crédits de fonctionnement</b>	<b>123,83</b>	<b>152,61</b>
<b>Total pour le titre III</b>	<b>255,24</b>	<b>288,48</b>
<b>4<sup>ème</sup> partie – Action économique – Encouragements et interventions</b>		
Chapitre 44-10 Protection de la nature et de l'environnement	72,91	85,55
Chapitre 44-20 Subventions à divers organismes	53,71	52,65
Chapitre 44-40 Subventions à l'institut de radioprotection et de sûreté nucléaire	235,73	235,43
<b>Total pour le titre IV</b>	<b>362,36</b>	<b>373,64</b>
<b>Total pour les dépenses ordinaires</b>	<b>617,60</b>	<b>662,12</b>
<b>7<sup>ème</sup> partie – Equipements administratifs et divers</b>		
Chapitre 57-10 Fonds d'intervention contre les pollutions marines accidentelles	–	0,70
Chapitre 57-20 Protection de la nature et de l'environnement. Etudes, acquisitions et travaux d'investissement	22,72	25,05
Chapitre 57-91 Equipement immobilier des services	6,00	5,50
<b>Total pour le titre V</b>	<b>28,72</b>	<b>31,25</b>
Chapitre 67-20 Protection de la nature et de l'environnement. Subventions d'investissement	22,02	67,65
Chapitre 67-30 Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie	71,00	71,00
Chapitre 67-41 Subventions d'investissement à divers établissements publics	28,97	24,11
<b>Total pour le titre VI</b>	<b>121,99</b>	<b>162,77</b>
<b>Total pour les crédits de paiement</b>	<b>150,71</b>	<b>194,02</b>
<b>Total DO + CP du budget écologie et développement durable</b>	<b>768,31</b>	<b>856,14</b>

Source : Projet de loi de finances pour 2004.

**c) Présentation des crédits par agrégat**

(en euros)

Agrégats	Dépenses ordinaires		Dépenses en capital		Total pour 2004
	Titre III	Titre IV	Titre V	Titre VI	
Agrégat 21 : Protection de la nature, des sites et des paysages .....	39.375.761	33.022.751	5.964.000	29.273.000	100.635.512
Agrégat 22 : Protection de l'eau et des milieux aquatiques .....	44.078.255	23.929.640	8.815.000	31.595.000	108.417.895
Agrégat 23 : Prévention des pollutions et des risques.....	11.567.290	303.604.000	8.166.000	85.458.000	408.795.290
Agrégat 31 : Soutien aux politiques environnementales .....	193.462.190	13.085.071	8.305.000	16.439.000	231.291.261
<b>Totaux</b> .....	<b>288.483.496</b>	<b>373.641.462</b>	<b>31.250.000</b>	<b>162.765.000</b>	<b>856.139.958</b>

Source : *Projet de loi de finances pour 2004.*

**d) L'effort financier global au titre de l'environnement**

Le présent rapport porte sur les crédits inscrits au budget du ministère de l'écologie et du développement durable. Il est cependant intéressant de constater qu'au titre de l'environnement, les crédits mobilisés par l'ensemble des ministères, y compris celui de l'écologie et du développement durable, oscillent entre 2,3% et 2,6% du budget général de l'Etat.

**EFFORT DE L'ENSEMBLE DES MINISTERES EN FAVEUR DE L'ECOLOGIE**

(en millions d'euros)

Budgets des ministères	2003	2004	Pourcentage du budget consacré à l'environnement en 2003	Pourcentage du budget consacré à l'environnement en 2004
Affaires étrangères.....	37,54	38,11	<b>0,91</b>	0,90
Agriculture, alimentation, pêche et affaires rurales	588,69	648,19	<b>11,36</b>	13,03
Culture et communication.....	8,42	8,61	<b>0,34</b>	0,33
Ecologie et développement durable.....	768,31	856,14	<b>100,00</b>	100,00
Economie, finances et industrie.....	131,02	135,33	<b>0,88</b>	0,90
Equipement, transports, logement, tourisme, mer...	738,93	721,08	<b>3,32%</b>	3,16
Intérieur, sécurité intérieure et libertés locales .....	54,32	57,77	<b>16,81%</b>	17,13
Jeunesse (hors éducation nationale et recherche)...	1,54	1,54	<b>1,08</b>	1,08
Recherche et nouvelles technologies .....	455,83	442,68	<b>7,44</b>	7,09
Justice .....	—	—	—	—
Outre-mer .....	3,12	3,33	<b>0,29</b>	0,30
Services du Premier ministre .....	2,12	—	<b>0,19</b>	—
Sports.....	3,97	3,49	<b>0,98</b>	0,88
Travail, santé et solidarité.....	296,27	218,39	<b>0,95</b>	0,50
Défense.....	178,64	173,86	<b>0,45</b>	0,42
<b>Total ministères</b> .....	<b>3.268,72</b>	<b>3.308,52</b>	<b>2,56</b>	<b>2,32</b>

Source : *Etat récapitulatif de l'effort financier consenti en 2003 et prévu en 2004 au titre de l'environnement.*

## **B.- ANALYSE DES MOYENS HUMAINS ET PERSPECTIVES DE REFORME DES SERVICES**

L'action du ministère, dans toutes ses dimensions, est fondée sur une volonté politique forte et collective. Nombre de ses missions sont transversales, et il est de la responsabilité de la direction générale de l'administration, des finances et des affaires internationales d'en assurer la coordination.

En 2004, les efforts pour sensibiliser l'opinion publique au thème du développement durable et faire progresser l'éducation à l'environnement seront poursuivis. En ce sens, les effectifs du ministère seront renforcés, mieux formés et le soutien au milieu associatif sera maintenu.

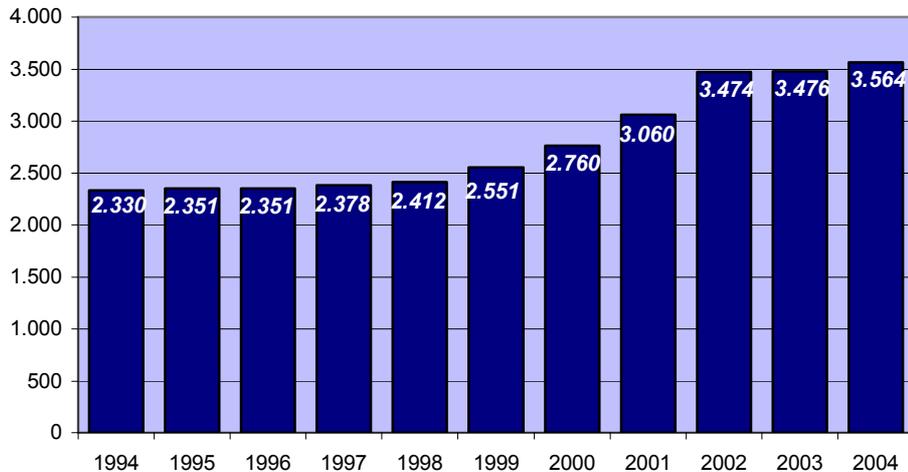
### **1.- Des effectifs renforcés pour la prévention des risques industriels et des inondations**

Le nombre d'emplois inscrits au budget du ministère passera de 3.476 en 2003 à 3.564 en 2004, soit une augmentation de 88 emplois (2,5% des effectifs). Des créations nettes d'emplois, conjuguées à un effort de redéploiement interne, ont permis d'accompagner le renforcement des politiques de sécurité, conformément aux engagements pris dans le cadre de la stratégie nationale de développement durable.

Au total, 100 emplois supplémentaires seront consacrés à l'inspection des installations classées pour ses missions de prévention des risques industriels. La moitié de ces emplois correspondent à des créations, l'autre moitié à des transferts du budget du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie. En outre, 20 emplois seront créés pour le Service central d'hydrométéorologie et d'appui à la prévision des inondations (SCHAPI) afin de renforcer le dispositif de prévision des crues. Par ailleurs, 8 emplois seront affectés à la commission nationale du débat public et à la mission interministérielle de l'effet de serre, dont la gestion sera rattachée au ministère à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2004.

Il convient de souligner que les départs en retraite, ainsi que des transferts entre sections budgétaires, conduiront à la suppression de 35 emplois. De plus, suite à la décentralisation de la gestion des réserves naturelles en Corse et à la prise en charge de la gestion des dossiers de pensions de retraite des agents du ministère de l'écologie et du développement durable par le ministère chargé de l'équipement, 5 emplois seront supprimés.

#### ÉVOLUTION DES EFFECTIFS DU MINISTÈRE CHARGÉ DE L'ENVIRONNEMENT



Source : Ministère de l'écologie et du développement durable (octobre 2003).

## 2.- Réflexions sur l'organisation du ministère

Plusieurs réflexions ont été conduites dans le cadre de la stratégie ministérielle de réforme, couvrant les missions et les métiers, mais également les questions de simplification, de réforme de l'administration territoriale et de réforme budgétaire.

Compte tenu de la taille et du périmètre du ministère, il a été décidé de ne pas revendiquer la création de directions départementales de l'environnement ; le ministère continuera donc à s'appuyer sur les services départementaux d'autres ministères. Par conséquent, la ministre de l'écologie et du développement durable, Mme Roselyne Bachelot-Narquin, a souhaité développer avec ses collègues chargés de l'Équipement et de l'Agriculture de nouvelles relations ; l'accord ayant été passé sur la meilleure utilisation de leurs services départementaux pour l'accomplissement des missions de l'écologie et du développement durable devrait aboutir à une organisation originale, qui sera mise en place par étape à partir de janvier 2004.

La ministre souhaite en outre utiliser pleinement les possibilités offertes par la création des pôles régionaux : il serait souhaitable que les directions régionales de l'industrie, de la recherche et de l'environnement (DRIRE) et les directions régionales de l'environnement (DIREN) constituent un pôle environnement et développement durable et en y associent le pilotage régional des établissements publics nationaux et locaux relevant du ministère de l'écologie. Ce nouveau dispositif permet de revoir profondément la manière dont les politiques environnementales sont mises en pratique, en tenant compte de l'ensemble des facettes du développement durable. Il permettra également de professionnaliser et de rationaliser l'organisation régionale de l'administration de l'environnement.

Selon les informations obtenues par votre Rapporteur spécial, l'amélioration de la gestion interne demeure un des objectifs permanents du ministère : l'audit que l'inspection générale des finances et l'inspection générale de l'environnement ont conduit à la demande de la ministre lors de son arrivée au ministère est la base de la réforme actuelle de la gestion financière et comptable. Il en sera rendu compte lors de l'audit du Comité interministériel d'audit des programmes relatif à la loi organique relative aux lois de finances. La ministre a demandé à ce que cette démarche se situe le plus en amont possible (fin 2003) afin que les recommandations émises puissent être prises totalement en compte.

Il faut noter que les personnels travaillant pour les services du ministère sont recrutés et gérés par d'autres ministères. Cette situation, même si elle présente certains inconvénients, permet de disposer d'une ressource humaine mobile et de compétences variées. Il faut toutefois constater que les établissements publics qui relèvent de la tutelle du ministère constituent plus du double des effectifs des services, et n'ont pas de dispositions statutaires relatives à la mobilité. Une réflexion avec les ministres chargés du budget et de la fonction publique est actuellement menée sur la mobilité des personnels des établissements publics, et au sein des services de l'Etat.

## **C.- EXPERIMENTATION DANS LE CADRE DE LA LOI ORGANIQUE RELATIVE AUX LOIS DE FINANCES**

### **1.- Une expérience de fongibilité des crédits**

La DIREN de la région Midi-Pyrénées s'est portée volontaire pour expérimenter dès 2004, en parallèle du suivi budgétaire traditionnel, certaines dispositions de la loi organique relative aux lois de finances concernant les prémices de gestion globalisée des crédits et la mise en œuvre d'un contrat d'objectifs.

En 2004, les crédits concernés par cette expérimentation s'élèveront à 9,1 millions d'euros en CP et 7 millions d'euros en AP, dont 1,5 million d'euros en CP et 0,1 million d'euros en AP pour le soutien aux politiques environnementales. Cette expérimentation permettra de valider la structuration du programme du ministère, de mettre au point la gestion d'un budget opérationnel et d'expérimenter la fongibilité des crédits déconcentrés du programme du ministère de l'écologie et du développement durable. Elle a aussi pour but de conforter les DIREN dans leur rôle de tête de réseau et de pilotage des services déconcentrés départementaux.

En 2005, il pourrait être envisagé d'élargir cette expérimentation à la DRIRE Midi-Pyrénées.

**CHAPITRE 39-01 : DOTATION GLOBALISEE EXPERIMENTALE  
DE LA REGION MIDI-PYRENEES (NOUVEAU)**

*(en euros)*

Article 10 – Action support de personnel : vacances, charges sociales et action sociale ...	330.759
Article 20 – Action support hors personnel.....	960.086
Article 30 – Actions sécurités et pollutions.....	1.880.747
Article 40 – Action eau et patrimoine naturel .....	1.838.066
Article 50 – Action développement durable.....	133.342
<b>Totaux pour le chapitre .....</b>	<b>5.143.000</b>

Source : *Projet de loi de finances pour 2004.*

**2.– Le projet de présentation des crédits dans le cadre de la loi organique**

*(en euros)*

<b>Actions</b>	<b>Sous actions</b>	<b>Num.</b>	<b>Crédits LFI 2003 AP+DO</b>	<b>Crédits LFI 2003 DO+CP</b>
<b>1. Sécurités et pollutions</b>	Prévention des risques technologiques et des pollutions .....	11	111.470.779	66.912.784
	Préventions et sécurité des citoyens .....	12	32.175.180	14.909.249
	Inondations et sécurité des citoyens .....	13	48.981.283	21.071.283
	Maîtrise des effets des produits et des déchets sur l'environnement et la santé.....	14	127.819.758	55.168.183
	Lutte contre les pollutions de l'eau et des milieux aquatiques .....	15	34.538.969	34.538.969
	<b>Total 1 .....</b>			<b>354.985.969</b>
<b>2. Eau et patrimoine naturel</b>	Surveillance et valorisation patrimoniale des masses d'eau et des milieux aquatiques	21	30.950.000	30.950.000
	Protection et préservation de la qualité du milieu marin .....	22	3.156.034	3.156.034
	Développement du réseau des espaces réglementaires labellisés.....	23	54.645.788	53.684.693
	Incitation à la gestion durable du patrimoine naturel .....	24	77.212.480	67.015.575
	<b>Total 2 .....</b>			<b>165.964.302</b>
<b>3. Développement durable</b>	Animation de la stratégie nationale .....	31	18.183.323	16.112.385
	Lutte contre le changement climatique.....	32	70.647.368	27.989.868
	Evaluation environnementale .....	33	6.073.200	4.885.138
	<b>Total 3 .....</b>			<b>94.903.891</b>
<b>4. Support</b>	Action diplomatique internationale .....	41		
	Application du droit et de la réglementation ..	42		
	Mobilisation des moyens.....	43	176.120.610	176.120.610
	Développement de l'information du public et de la connaissance environnementale.....	44	0	0
	Communication.....	45		
	<b>Total 4 .....</b>			<b>176.120.610</b>

Source : *Ministère de l'écologie et du développement durable (octobre 2003).*

## **D.- EXECUTION DES EXERCICES PRECEDENTS**

### **1.- Les reports des crédits de la gestion 2001 sur la gestion 2002**

Dans sa généralité, la gestion 2001 a été caractérisée par les deux événements exceptionnels que sont le basculement à l'euro et la mise en place de l'application ACCORD (« application coordonnée de comptabilité, d'ordonnancement et de règlement de la dépense de l'Etat »). En prévision du basculement à l'euro en 2002, la date de clôture de gestion a été avancée d'un mois par rapport au calendrier habituel, alors que la mise en place d'ACCORD mobilisait les acteurs de la dépense au sein du ministère au cours du deuxième semestre 2001. Outre ces éléments généraux, des raisons propres à certains types de crédits expliquent le taux de sous-consommation à l'issue de la gestion 2001.

Pour le chapitre de fonctionnement 34-98 « Moyens de fonctionnement des services » inscrit à l'état H de la loi de finances, le montant reporté sur la gestion suivante correspond à l'intégralité des crédits non mandatés dans l'année. Ce chapitre est déconcentré à près de 70%. Les crédits concernant le Fonds de gestion des milieux naturels et la prévention des pollutions et des risques sont traditionnellement consommés dans le second semestre de l'année, le premier semestre étant consacré à la mise en place des opérations financées sur ce chapitre. De plus, la gestion des crédits du fonds précité a été perturbée en 2001 par le retard pris dans la mise en œuvre du programme Natura 2000 en raison de l'annulation par le Conseil d'Etat le 22 juin 2001 de 534 propositions de classements de sites sur les 1.100 présentées à la Commission européenne.

L'année 2001 a également été la véritable première année de fonctionnement de la nouvelle direction des études économiques et de l'évaluation environnementale avec des moyens identifiés. Les besoins d'études et le lancement des appels à concurrence pour la passation des marchés ainsi que la remise à plat des procédures internes ont conduit à retarder la consommation des crédits concernés. De même, bien que les crédits disponibles sur ce chapitre n'aient pas fait l'objet de reports, on peut observer que les crédits du chapitre 36-41 destinés à l'Agence française de sécurité sanitaire environnementale n'ont pu être utilisés en l'absence de la mise en place effective de cet établissement.

En dépenses en capital, l'importance des crédits disponibles par rapport aux crédits initiaux tient pour l'essentiel aux reports des agrégats 22 et 23. Ils concernent pour 40 millions d'euros des crédits ouverts à l'agrégat 22 au titre du plan POLMAR mis en place début 2000 à la suite du naufrage de l'Erika en décembre 1999 dont les dépenses se sont poursuivies jusqu'en 2001 et pour 346 millions d'euros les crédits de paiement de l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME).

## **2.- Les reports des crédits de la gestion 2002 sur la gestion 2003**

Le dispositif de régulation budgétaire proposé fixait une limite maximum au montant des crédits ouverts en loi de finances qui pouvaient être engagés avant le 31 juillet 2002 : 60% pour le titre III à l'exception des crédits de fonctionnement globalisés du chapitre 34-98 pour lesquels cette limite était de 80%, 50% pour le titre IV et 40% des autorisations de programmes. Ces dispositions imposaient jusqu'au 1<sup>er</sup> août un taux d'engagement inférieur à celui constaté au 30 juin 2001.

Les contraintes du contrat de gestion du second semestre 2002, imposant un gel de 66 millions d'euros de crédits et un objectif de report de 302 millions d'euros sur l'exercice 2003, ne permettent pas de juger de la consommation du ministère.

Pour l'année 2002, d'après les informations obtenues par votre Rapporteur spécial, le taux de consommation global a été de 93,6%, c'est-à-dire le résultat du rapport entre les paiements (792,39 millions d'euros) et les crédits disponibles (1.149 millions d'euros – 302,56 millions d'euros = 846,44 millions d'euros).

## **3.- Les mesures budgétaires prises pendant les six premiers mois de 2003 et les mouvements de crédits les plus significatifs**

### *a) Les transferts de crédits*

Comme chaque année, la dotation du ministère comprend une part de crédits à transférer au cours de l'exercice pour la gestion des effectifs à partir des chapitres de rémunération des personnels relevant de statuts de différents départements ministériels pour l'exercice 2003 : 656 emplois au budget « Equipement, transports et logement » (section I : Services communs), 680 emplois au budget « Agriculture et pêche », 12 emplois au budget « Emploi et solidarité » (section II : Santé, solidarité), 1.128 emplois au budget « Economie, finances et industrie » (section II : Services communs et finances). Ce transfert aura lieu au deuxième semestre 2003.

S'ajoute à ce transfert celui des crédits de fonctionnement des inspections des installations classées industrielles et agricoles : 4,22 millions d'euros du chapitre 34-98 vers les ministères de l'économie, des finances et de l'industrie (section II : Services communs et finances) et de l'agriculture, de l'alimentation, de la pêche et des affaires rurales (arrêté du 30 juin 2003). Un transfert de 0,07 million d'euros du chapitre 34-98 a abondé les Services généraux du Premier ministre dans le cadre d'actions de communication avec le Service d'information du Gouvernement (arrêté du 7 avril 2003)

Pour les dépenses d'investissement, deux transferts ont été réalisés :

– un premier de 5 millions d'euros en provenance du budget « Equipement, transports, logement, tourisme et mer - IV : Mer » sur le chapitre 57-10 du fonds POLMAR pour faire face aux dépenses entraînées par le naufrage du « Prestige » (arrêté du 7 mars 2003) ;

– un second de 0,03 million d'euros du chapitre 57-20 vers le budget « Equipement, transports, logement, tourisme et mer – III : Transports et sécurité routière » pour une étude en commun avec la direction des routes pour une stratégie des transports dans le couloir Rhône-Languedoc (arrêté du 27 mai 2003).

Début octobre, un troisième transfert était en cours, d'un montant de 0,88 million d'euros en crédits de paiement (CP) du chapitre 57-91 vers les « Services généraux du Premier ministre » en tant que quote-part 2003 du ministère de l'écologie et du développement durable au financement de la construction du pôle des administrations techniques de l'Etat en région Limousin. Le blocage des crédits correspondants a été effectué dans l'attente de ce transfert.

Il faut relever que le fonds POLMAR, géré par le ministère sur le chapitre 57-10, a reçu en autorisations de programme (AP) et en crédits de paiement (CP) en 2003, pour faire face aux dépenses exceptionnelles engagées à la suite du naufrage du « Prestige » de novembre 2002 :

– 21,5 millions d'euros en deux temps, par les décrets d'ouverture pour dépenses accidentelles du 15 janvier 2003 pour 8,5 millions d'euros et du 10 février 2003 pour 13 millions d'euros ;

– 23 millions d'euros par le décret d'avance du 16 juin 2003.

#### ***b) Les crédits annulés et les crédits reportés***

Pour le premier semestre 2003, le montant des annulations prévues dans le décret du 14 mars 2003 s'élève à 16,54 millions d'euros en AP et à 23,83 millions d'euros en CP, dont 10,06 millions d'euros pour les dépenses en capital.

Quant aux reports de crédits de 2002 sur la gestion 2003, ils s'élèvent à 366,30 millions d'euros :

– 49,19 millions d'euros pour les dépenses ordinaires, répartis en 42,34 millions d'euros au titre des reports inscrits à l'état H de la loi de finances pour 2002 et en 6,85 millions d'euros au titre des autres reports ;

– pour les dépenses en capital, le fonds POLMAR a reçu une avance de 4,27 millions d'euros sur ses reports dès le mois de janvier (arrêté du 23 janvier 2003) ; le complément des reports en CP s'élevait à 312,83 millions d'euros (arrêté du 24 février 2003) ;

– 0,01 million d’euros sur le chapitre 57-20 au titre des fonds de concours (arrêté du 17 avril 2003) ;

– 0,01 million d’euros sur le chapitre 57-20 au titre de la mauvaise imputation du fonds de concours de l’Union européenne rattaché par erreur en gestion 2002 sur le chapitre 34-98 « Moyens de fonctionnement des services ».

Il convient enfin de noter que, par lettre du 22 avril 2003, le ministre du budget et de la réforme budgétaire a décidé la mise en réserve de 114,40 millions d’euros, dont 48,96 millions d’euros en dépenses ordinaires.

### *c) Les fonds de concours*

Le montant des fonds de concours rattachés pour 2003 s’élève à 0,89 million d’euros (0,46 million d’euros en dépenses ordinaires et 0,43 million d’euros en investissement) et concerne les catégories de fonds de concours énumérées ci-dessous :

– 0,46 million d’euros en dépenses ordinaires correspondant au produit des redevances perçues par les directions régionales de l’environnement et affectées à des dépenses de personnel et de fonctionnement (chapitres 31-95 « Vacances et indemnités diverses », 33-90 « Cotisations sociales – part de l’Etat » et 34-98 « Moyens de fonctionnement des services ») et à la contribution aux dépenses spécifiques des cellules d’études des débits des cours d’eau et des services déconcentrés de l’environnement ;

– la participation de l’Union européenne à des actions de protection de la nature et de l’environnement pour 0,37 million d’euros (chapitre 57-20 « Protection de la nature et de l’environnement. Etudes, acquisitions et travaux d’investissement ») ;

– le don de tiers au profit de la lutte contre la pollution marine accidentelle liée au naufrage du navire Erika, soit 0,06 million d’euros en AP et en CP pour le fonds d’intervention contre les pollutions marines accidentelles (chapitre 57-10 « Fonds d’intervention contre les pollutions marines accidentelles »).

Enfin, par arrêté en date du 22 mai 2003, ont été ouverts 14,43 millions d’euros d’AP préalables de fonds de concours correspondant aux titres de perception dont les montants ont été affectés, jusqu’à cette date au chapitre 57-20 dans le cadre du nouveau dispositif sur les fonds de concours affectés aux dépenses d’investissement de l’Etat (décret et arrêté en date du 3 septembre 2002). Par ailleurs, les mesures de régulation budgétaire conduisent à bloquer l’utilisation en gestion 2003 de 38,58 millions d’euros en AP et de 19,51 millions d’euros en CP (14,76 millions d’euros en dépenses ordinaires et 4,75 millions d’euros en CP).

## **II.- ASSURER LA SECURITE DES FRANÇAIS FACE AUX RISQUES NATURELS ET TECHNOLOGIQUES**

### **A.- LA SECURITE FACE AUX INONDATIONS**

Votre Rapporteur spécial considère qu'il est nécessaire d'améliorer encore les procédures en vigueur afin de mieux prévenir les inondations et de protéger efficacement les milieux aquatiques. Cette action prioritaire se traduit par le plan de prévention des inondations et le renforcement des moyens d'annonce des crues (20 emplois créés pour le Service central d'hydrométéorologie et d'appui à la prévision des inondations de Toulouse). Une réforme du dispositif de prévision des crues a été annoncée, pour passer de l'annonce à la prévision ; cette réforme est en cours de réalisation avec le SCHAPI, désormais doté de son effectif opérationnel. La réforme des services locaux de prévision des crues est arrêtée dans ses grandes lignes et sa cartographie, et se déroule conformément au calendrier prévu. Un appel à projets des collectivités territoriales a été lancé pour mettre en place des méthodes nouvelles de prévention des inondations.

Les crédits correspondants sont inscrits dans le projet de loi de finances : les crédits consacrés aux inondations enregistrent une croissance non négligeable, avec 61,7 millions d'euros d'engagement (DO+AP), là où il n'y en avait que 49,4 millions d'euros en 2003, soit une augmentation de 25% et surtout 35,6 millions d'euros de moyens de paiement (DO+CP), contre 20,4 millions d'euros en 2003, soit une augmentation de 75%, ce qui est considérable.

#### **1.- Le programme décennal de restauration des cours d'eau**

Ce programme constitue la principale mesure financière en matière de prévention des inondations. Evalué en janvier 1994 à 1,55 million d'euros (financés en moyenne à 40% par l'Etat et ses établissements publics), il comprend 0,3 million d'euros d'opérations sur les cours d'eau navigables (relevant de la compétence du ministère en charge des transports), dont le financement incombe pour l'essentiel à la société Voies Navigables de France et 1,25 million d'euros pour les autres cours d'eau pour lesquels l'intervention de l'Etat incombe au ministère de l'écologie et du développement durable.

Pour la partie relevant de la compétence du ministère de l'écologie et du développement durable, la mise en œuvre du plan a constitué une priorité depuis 1994. En effet, sur les six années 1994-1999, environ 3.800 opérations ont été lancées pour un coût total de près de 0,76 million d'euros (60% du programme prévu sur dix ans), dont 0,26 million d'euros en provenance du budget du ministère de l'écologie et du développement durable et 0,503 million d'euros de fonds de concours des agences de l'eau apportés sur les trois années 1997, 1998 et 1999. En 1999, la décision a été prise par le précédent Gouvernement de prolonger ce programme jusqu'en 2006 et d'augmenter le montant annuel qui lui est consacré chaque année.

Pour ces sept années 2000 à 2006, la poursuite du programme a été contractualisée pour la partie financée avec les collectivités locales dans les contrats de plan. Dans ce cadre, le montant annuel des dotations a été relevé par rapport au rythme moyen des années 1994 à 1999. Ce relèvement du rythme a été accru en 2000 dans le cadre du programme complémentaire proposé aux régions sinistrées par les événements de l'automne 1999 (tempêtes, inondations du sud) conformément aux décisions du Comité interministériel d'aménagement du territoire.

En 2000, un montant de 26 millions d'euros de crédits a été consacré par le ministère de l'écologie et du développement durable au financement d'opérations d'entretien, de restauration de cours d'eau et de zones naturelles d'expansion des crues ainsi qu'à la protection des lieux habités contre le débordement des cours d'eau. A ce montant, s'ajoutent 14,6 millions d'euros qui proviennent du Fonds national de solidarité pour l'eau mis en place à partir de 2000.

En 2001, l'Etat a décidé d'augmenter l'effort annuel consacré à la protection des lieux habités contre les crues (+ 6,1 millions d'euros). Ainsi, le montant des crédits inscrits en la matière s'élève à 32 millions d'euros. S'y est ajoutée une contribution de 14,6 millions d'euros du FNSE. En 2002 et 2003, cet effort a été poursuivi au même niveau.

En 2004, l'Etat va porter son effort à 37,5 millions d'euros.

## **2.- Actions de prévention des inondations mises en œuvre depuis octobre 2002**

Dès son arrivée, la ministre de l'écologie et du développement durable a défini une nouvelle stratégie globale de prévention des inondations qui prolonge et complète le plan de prévention de 1994. Cette stratégie comprend plusieurs volets :

Un volet législatif : La loi sur la prévention des risques du 30 juillet 2003 prévoit plusieurs dispositifs destinés à améliorer l'information des populations, à renforcer les capacités d'intervention des collectivités locales et à réduire la vulnérabilité en élargissant le champ d'intervention du « Fonds Barnier ».

Un volet financier : les financements de l'Etat seront renforcés dans 34 bassins pour la mise en œuvre de plans de prévention des inondations déclinant la stratégie du ministère au plan local. Ces plans amélioreront l'information des populations, les capacités opérationnelles des maîtres d'ouvrages et favoriseront les techniques douces, comme la restauration des champs d'expansion des crues. Pour la première fois, les moyens affectés à ces techniques écologiquement douces seront supérieurs aux moyens affectés aux techniques classiques de protection. A efficacité comparable, le faible coût de ces techniques permet de financer 34 projets au lieu des 15 prévus initialement. Ces projets couvrent environ le quart du territoire métropolitain. L'Etat engagera 130 millions d'euros sur quatre ans permettant d'engendrer près de 440 millions d'euros d'intervention des collectivités locales.

Un volet organisationnel : la réforme de la prévision des crues lancée par le ministère est aujourd'hui lancée. Le schéma de réorganisation des Services de prévision des crues est quasiment achevé et sera mis en œuvre à partir de la fin de l'année 2003.

L'essentiel de ces crédits du ministère de l'écologie et du développement durable est mis en place dans le cadre du plan décennal de restauration des rivières. Ce programme, évalué en janvier 1994 à 1.550 millions d'euros, est financé en moyenne à 40% par l'Etat et ses établissements publics. En 1999, il a été décidé de prolonger ce programme jusqu'en 2006 et d'en augmenter le montant annuel.

### **3.- Le plan Loire**

Il faut rappeler que le programme décennal « Plan Loire-Grandeur-Nature » a été arrêté lors d'un comité interministériel le 4 janvier 1994. Il comportait un engagement provisionnel de l'Etat de 107 millions d'euros sur les budgets de l'environnement, de l'agriculture et de l'équipement, sur un programme évalué globalement à 288 millions d'euros à réaliser de 1994 à 2003.

Ce programme visait à répondre à trois objectifs principaux :

- améliorer la sécurité des personnes et des biens en cas de crue exceptionnelle de la Loire ;
- améliorer la satisfaction des besoins quantitatifs et qualitatifs en eau ;
- mener des actions de préservation, de protection et de mise en valeur du patrimoine exceptionnel, mais fragile, que constitue le lit du fleuve sur la grande majorité de son parcours.

Durant les années 1994 à 1999, les financements concernant les volets relatifs à la sécurité des hommes et à la restauration des milieux naturels engagés par l'Etat et les collectivités locales ont dépassé globalement les montants prévus initialement pour la totalité des dix années 1994 à 2003. Les actions mises en œuvre ont porté notamment sur la sécurité des riverains de la Loire, la satisfaction des besoins en eau, la restauration des milieux naturels.

Les deux volets du plan « Loire, grandeur nature », consacrés à la sécurité des hommes et la restauration des milieux naturels aquatiques, s'inscrivent dans le programme décennal de prévention des risques naturels engagé en janvier 1994 et sont financés sur les mêmes lignes budgétaires de l'Etat, en ce qui concerne les interventions du ministère de l'écologie et du développement durable.

Le précédent Gouvernement a réexaminé à partir de 1998 le contenu du Plan « Loire, grandeur nature » à la lumière des évolutions constatées ces dix dernières années en matière de gestion de l'eau et compte tenu des résultats des démarches et études engagées de 1994 à 1999. Après avoir consulté l'ensemble des partenaires concernés par le plan Loire, et notamment le comité de bassin Loire-Bretagne, sur des propositions d'orientation pour la poursuite du Plan Loire, le

précédent Gouvernement avait fait connaître, lors du comité interministériel d'aménagement du territoire du 23 juillet 1999, les propositions qu'il présentait aux régions concernées pour engager une seconde étape du plan durant les années 2000 à 2006, pour lesquelles il leur proposait de réserver 107,5 millions d'euros de financement sur le budget de l'Etat, s'ajoutant aux 105 millions d'euros mis en place de 1994 à 1999.

Cette seconde étape s'inscrit dans les contrats de plan conclus avec les régions concernées, le plan Loire constituant une partie spécifique, l'ensemble de ces parties constituant le Programme interrégional Loire grandeur nature. Suite aux intempéries de l'automne 1999, il a été proposé en février 2000 à la région Pays-de-la-Loire d'amplifier le volet de la seconde étape du Plan Loire dans cette région. En définitive, 119,2 millions d'euros ont été réservés par l'Etat pour les sept années 2000 à 2006, dont 84,2 millions d'euros concernant l'environnement, ce qui marque la volonté de l'Etat de s'engager au-delà de ce qu'il avait prévu en 1994 (dont 56,5 millions d'euros sur les crédits destinés à la politique de l'eau et 12,2 millions d'euros sur le FNSE).

L'effort de l'Etat a porté :

– sur la poursuite des actions de prévention des inondations pour lesquelles il a apporté 59 millions d'euros sur le budget de l'environnement en partenariat avec les collectivités locales, ce qui devrait permettre avec les règles habituelles de cofinancement de ce type d'actions d'engager plus de 150 millions d'euros dans ce domaine de 2000 à 2006 en donnant la priorité aux actions de réduction de la vulnérabilité des zones inondables (par la mise en œuvre de plans de prévention des risques notamment), au renforcement de l'alerte et des levées de la Loire, ainsi qu'à la poursuite de la restauration du lit. En complément, l'Etat maintient son effort sur l'entretien courant du lit à hauteur de 1,5 million d'euros par an ;

– sur la restauration de la qualité des eaux et des milieux naturels aquatiques des vallées ligériennes pour laquelle il prévoit d'engager 20,6 millions d'euros (dont 12,9 millions d'euros sur le fonds national de solidarité sur l'eau en complément des aides que pourra apporter l'agence de l'eau Loire-Bretagne et 7,62 millions d'euros sur le budget de l'environnement consacré à la protection des milieux naturels) ;

– sur la mise en valeur touristique et culturelle, et la promotion des vallées ligériennes pour lesquelles sera engagé un programme interministériel de 35,1 millions d'euros de crédits d'Etat faisant intervenir conjointement les budgets de l'environnement (4,6 millions d'euros), de l'aménagement du territoire (7,6 millions d'euros) et ceux des transports, du tourisme et de la culture (22,9 millions d'euros).

Il faut rappeler que sur les 56,5 millions d'euros prévus pour la politique de l'eau pour les années 2000 à 2006, 7,2 millions d'euros pour l'année 2000, 6,1 millions d'euros pour l'année 2001 et 7,9 millions d'euros pour 2002 ont été mobilisés pour les actions liées à la prévention des inondations. Environ 1,4 million d'euros en 2000, 2,2 millions d'euros en 2001 et 0,6 million d'euros ont également

été mobilisés sur le FNSE au titre du volet consacré à la restauration des milieux aquatiques. En complément 1,8 million d'euros en 2000, 2 millions d'euros en 2001 et 1,8 million d'euros ont été consacrés à l'entretien courant du lit et au fonctionnement de l'annonce des crues en 2002.

En 2003, le ministère de l'écologie et du développement durable a mobilisé 15,1 millions d'euros pour les opérations liées à la prévention des inondations. Cette enveloppe, en hausse sensible par rapport aux années antérieures, doit permettre de rattraper le retard pris, suite aux difficultés de rattachement des fonds de concours pendant les années 2000 à 2002.

S'agissant du pilotage du Plan Loire, il est dorénavant assuré par le préfet coordonnateur de bassin. Celui-ci est l'ordonnateur des crédits, il réunit une conférence administrative de bassin, et coordonne plus généralement les actions dans les domaines de l'équipement, de l'environnement et de la sécurité civile.

On peut relever que le ministère de l'écologie et du développement durable a créé au sein de la DIREN une équipe d'une dizaine de personnes chargée du pilotage général du Plan Loire et le ministère chargé de l'équipement a créé un arrondissement interdépartemental d'une dizaine de personnes ayant vocation à piloter la maîtrise d'œuvre et la maîtrise d'ouvrage des travaux.

## **B.- LE RENFORCEMENT DE LA PREVENTION DES RISQUES NATURELS OU TECHNOLOGIQUES**

Dans le domaine des autres risques naturels, comme les incendies de forêt ou les glissements de terrain, le ministère poursuit une action forte : les moyens engagés sur le budget du ministère restent constants à hauteur de 7,52 millions d'euros, ce qui permet de poursuivre la politique axée sur les plans de prévention des risques et l'information du public.

Mais il faut y ajouter la mobilisation du fonds Barnier. La loi du 30 juillet 2003 sur les risques technologiques et naturels a élargi les conditions de mobilisation de son utilisation. Doté de 80 millions d'euros de réserves, il peut dorénavant financer l'acquisition de maisons fortement endommagées et de leur terrain d'assiette afin de délocaliser les populations les plus exposées, ou encore les travaux permettant de sécuriser les habitations soumises au risque.

La loi précitée a prévu des dispositions importantes s'agissant des 670 établissements « Seveso » à haut risque, qui portent à la fois sur l'élaboration de plans de prévention technologiques et sur la création de comités locaux d'information et de concertation.

Dans le projet de loi de finances pour 2004, les crédits consacrés à la prévention des risques technologiques augmentent de 27%, pour atteindre 6,95 millions d'euros en moyens de paiement et 13,87 millions d'euros en moyens d'engagement. A ces moyens on doit ajouter les crédits mobilisés pour l'Institut national de l'environnement industriel et des risques (INERIS), qui augmentent de 29% et s'établissent à 29,54 millions d'euros. Il faut relever en effet

que des missions importantes ont été confiées à l'INERIS en matière de recherche sur la sécurité technologique, notamment en ce qui concerne l'harmonisation des études de dangers.

### **1.- La prévention des pollutions et des risques**

Cette action regroupe les moyens visant à prévenir les risques industriels et technologiques, les risques naturels, à réduire les pollutions et les nuisances, et à contribuer à la maîtrise de l'énergie. Elle se décline par conséquent de plusieurs manières :

– avec le financement des plans de prévention des risques dans les communes exposées à un risque naturel avéré (7,5 millions d'euros) ;

– avec l'entrée en vigueur de la loi du 30 juillet 2003 relative à la prévention des risques technologiques et naturels et à la réparation des dommages (création de plans de prévention des risques technologiques, de comités locaux d'information et de concertation) ;

– avec le renforcement des services d'inspection des installations classées, par le recrutement de 50 nouveaux agents et le transfert de 50 autres depuis le budget du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie ;

– par l'action en propre du ministère en matière de qualité de l'air (20 millions d'euros) et de lutte contre le bruit (9 millions d'euros) ;

– par l'action des établissements publics financés par le ministère : l'Institut national de l'environnement industriel et des risques (INERIS) 34 millions d'euros, l'Agence française de sécurité sanitaire environnementale (AFSSE) 2,3 millions d'euros, l'Institut de radioprotection et de sûreté nucléaire (INSN) 235 millions d'euros.

Il faut relever que l'action du ministère de l'écologie et du développement durable en matière de prévention des risques naturels porte sur la connaissance des risques et la surveillance. Elle porte également sur l'information et la sensibilisation des populations et des élus, la prise en compte des risques dans l'aménagement, les actions de réduction de la vulnérabilité (travaux de prévention des risques).

Le ministère développe d'une part, des plans de préventions des risques dans toutes les communes exposées à un risque avéré et, d'autre part, l'information des populations au travers de la réalisation des dossiers communaux synthétiques. En 2001, 3.060 communes ont été couvertes par un plan de prévention et 3.500 en 2002. 4.000 devraient l'être en 2003 et 5.000 fin 2005. 5.010 dossiers communaux étaient réalisés à la fin de 2001. 6.000 étaient achevés fin 2002, et 7.000 seront réalisés fin 2003. L'objectif final est de 10.000 dossiers communaux à la fin 2005.

**a) Mesures de sauvegarde des populations menacées par certains risques majeurs**

L'article L. 561-3 du code de l'environnement, issu de la codification des dispositions de la loi du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement, a créé un fonds de prévention des risques naturels majeurs. Ce fonds est principalement financé par un prélèvement désormais fixé par arrêté dans la limite de 4% sur le produit des primes ou cotisations additionnelles relatives à la garantie contre le risque de catastrophes naturelles, prévues à l'article L. 125-2 du code des assurances, ce dernier étant lui-même fixé à 12% du montant des cotisations par arrêté du ministre de l'économie du 3 août 1999.

Les ressources du fonds s'élèvent, sur la base d'un taux de prélèvement fixé à 2%, à environ 20 millions d'euros par an. Il est doté de plus de 70 millions d'euros de réserves.

A l'origine, lors de l'adoption de la loi du 2 février 1995, l'objet principal de ce fonds était de financer les expropriations des biens exposés à un risque naturel prévisible de mouvements de terrain, d'avalanches ou de crues torrentielles menaçant gravement des vies humaines, ainsi que les dépenses liées à la limitation de l'accès et à la démolition éventuelle de ces biens (article L. 561-1 du code de l'environnement).

Depuis l'entrée en vigueur du dispositif, plus d'une soixantaine de demandes d'expropriation ont été déposées par les préfets, sur la demande de maires ou de particuliers. Elles concernent en général des risques naturels de faible étendue, intéressant une à dix propriétés au maximum. Deux dossiers, de plus grande ampleur, font exception : il s'agit des « Ruines de Séchilienne », dans l'Isère, intéressant 94 habitations, des constructions et des terrains sur une superficie de 85 hectares, exposés au glissement de terrain et du massif de l'Hautil, dans les Yvelines et le Val-d'Oise, concernant 47 propriétés menacées d'effondrement de carrières souterraines abandonnées.

Au 1<sup>er</sup> août 2003, 21 procédures d'expropriation pour risque naturel majeur avaient fait l'objet d'une déclaration d'utilité publique. 18 ont d'ores et déjà conduit à l'affectation et au versement des sommes nécessaires.

En vertu de l'article 38 de la loi de finances rectificative pour 1997, des travaux de prévention pour certains risques naturels majeurs de grande ampleur aux conséquences exceptionnelles ont pu être financés sur le fonds de prévention des risques naturels majeurs jusqu'au 1<sup>er</sup> janvier 2000, au terme d'une procédure décrite par le décret du 16 février 1998 et pour un montant limitativement fixé.

Aux termes de l'article 75 de la loi de finances rectificative pour 2002, une enveloppe complémentaire de 600.000 euros a pu être allouée, jusqu'au 31 décembre 2003, au financement de travaux de construction de la galerie hydraulique du site de la Clapière dans les Alpes-Maritimes.

La loi du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale (article 75) a également mis à la charge du fonds de

prévention des risques naturels majeurs les dépenses d'évacuation temporaire et de relogement des personnes exposées à un risque majeur.

La loi de finances rectificative pour 1999 (article 55) a prévu enfin qu'à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2000 et jusqu'au 1<sup>er</sup> septembre 2006, les dépenses de l'Etat afférentes aux études nécessaires à la préparation et à l'élaboration des plans de prévention des risques naturels prévisibles sont financées pour moitié par le Fonds. Ceci a permis de doubler les financements consacrés à la réalisation des plans de prévention des risques naturels.

L'article 159 (VI) de la loi n° 2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité a inséré à l'article L. 561-3 du code de l'environnement trois nouveaux alinéas ouvrant la possibilité de faire contribuer le fonds au financement des opérations de reconnaissance des cavités souterraines et des marnières dont les dangers pour les constructions ou les vies humaines sont avérés, de l'acquisition amiable d'un immeuble exposé à des risques d'effondrement du sol qui menace gravement des vies humaines, ou des travaux de mise en sécurité relatifs à ces risques, dès lors que ces travaux sont moins coûteux que l'expropriation prévue à l'article L. 561-1.

L'article 75 de la loi de finances rectificative pour 2002 a autorisé le fonds à contribuer, dans la limite d'une enveloppe de 15 millions d'euros et jusqu'au 31 décembre 2003, au financement de certaines opérations préventives en faveur des particuliers et des entreprises de taille modeste sinistrés à la suite des inondations survenues en septembre dernier dans le département du Gard et les départements voisins. Les opérations financées à ce titre sont, d'une part, des acquisitions amiables, par les communes, leurs groupements ou l'Etat, de biens fortement endommagés, afin d'en permettre la reconstruction en dehors des zones exposées, et d'autre part, des mesures de prévention rendues obligatoires par un plan de prévention des risques naturels approuvé pour les biens qui seront reconstruits sur place.

Enfin, l'article 27 de la loi du 30 juillet 2003 relative à la prévention des risques technologiques et naturels et à la réparation des dommages prévoit un élargissement du champ d'intervention du fonds de prévention des risques naturels majeurs, qui pourra, sous certaines conditions, contribuer à :

– l'acquisition amiable, par l'Etat, par une commune ou un groupement de communes, de biens menacés par l'un des risques éligibles à l'expropriation pour risque naturel majeur, lorsque les travaux de prévention sont plus coûteux ;

– l'acquisition amiable de biens d'habitation et des biens liés à une activité économique de taille modeste fortement sinistrés à la suite d'une catastrophe naturelle, ainsi que leurs terrains d'assiette ;

– les études et travaux de prévention à maîtrise d'ouvrage privée sur les biens couverts par la garantie contre les catastrophes naturelles, réalisés en application de plans de prévention des risques approuvés ;

– les actions d’information des populations en ce qui concerne les conditions générales de leur indemnisation au titre de la garantie d’assurance.

***b) Les risques technologiques et des pollutions industrielles et agricoles***

L’action du ministère de l’écologie et du développement durable en la matière est mise en œuvre au travers de la législation relative aux installations classées. Le ministère dispose au niveau local d’une inspection assurée principalement par les directions régionales de l’industrie, de la recherche et de l’environnement et les directions départementales des services vétérinaires. Cette action a pour finalité la réduction des accidents et leurs conséquences ainsi que la réduction des émissions dans l’air, l’eau et les sols en provenance des installations.

La mise en œuvre de cette politique nécessite :

– une bonne connaissance de la situation et des enjeux (rejets, conséquences sur l’environnement et la santé) ;

– l’élaboration d’une réglementation adaptée, notamment en application de la législation relative aux installations classées ;

– un contrôle efficace qui suppose le renforcement de la police des installations classées et celui des capacités d’expertise de l’Institut national de l’environnement industriel.

L’inspection des installations classées est chargée de l’instruction des demandes d’autorisation comprenant notamment une analyse technique des dossiers et des propositions de référentiels normatifs. Dans ce cadre l’inspection doit assurer l’information du public intéressé. L’inspection contrôle le respect des prescriptions techniques imposées aux exploitants des installations. Les inspecteurs interviennent également en cas de plainte, d’accident ou d’incident. Le renforcement de la police des installations classées implique un meilleur suivi des installations, qui passe par des inspections plus fréquentes et par une actualisation régulière des prescriptions.

En matière d’inspection, il est nécessaire à moyen terme de contrôler les installations soumises à autorisation au moins une fois tous les trois ans et les installations prioritaires au moins une fois par an ; il convient de réaliser un contrôle périodique des installations à risque au moins deux fois par an. Le contrôle périodique des installations soumises à déclaration est indispensable pour certaines catégories, notamment les élevages ; 50.000 installations doivent ainsi faire l’objet d’une visite au moins tous les 10 ans.

Le nombre d’inspections souhaitables en rythme de croisière est donc de 45.000 par an. Il a été de 32.000 en 2001, 24.700 en 2002 et sera de 30.000 en 2003. Pour 2004, il est prévu d’en réaliser 33.000.

Il faut se féliciter du développement des Secrétariats permanents pour la prévention des pollutions industrielles dans les bassins industriels : 12 ont été mis en place en 2001 et 13 en 2002. Des commissions locales d'information ont également été mises en oeuvre autour des installations sensibles, on en comptait 600 en 2001.

A la suite de l'accident AZF de Toulouse du 21 septembre 2001, il a été décidé de créer des commissions locales d'information et de concertation sur les risques technologiques, autour des sites industriels à risques, en complément des Secrétariats permanents pour la prévention des pollutions industrielles. C'est ainsi que fin 2003, 91 commissions locales d'information devraient être finalisées. L'objectif à atteindre en 2004 est de 130 pour progressivement parvenir au chiffre de 200 en 2006.

## **2.- La réduction des pollutions et des nuisances**

Les actions de réduction des pollutions et des nuisances relèvent principalement de :

- la surveillance de la qualité de l'air qui constitue un volet essentiel de l'acquisition de la connaissance : elle permet d'informer les populations, dans les conditions fixées par la loi sur l'air et l'utilisation rationnelle de l'énergie ;

- le traitement des sites et sols pollués ;

- la lutte contre les nuisances sonores ;

- la réduction de la production des déchets et leur élimination dans le respect de l'environnement.

Les interventions financières de l'Etat dans ces domaines sont conduites principalement vers les collectivités locales par l'intermédiaire de l'Agence de l'Environnement et de la Maîtrise de l'Energie (ADEME). L'Etat intervient directement en matière de surveillance de la qualité de l'air.

### ***a) Renforcer la surveillance de la qualité de l'air***

Les actions sont menées dans le cadre de la loi sur l'air et l'utilisation rationnelle de l'énergie qui suppose notamment :

- la couverture des grandes agglomérations, puis de l'ensemble du territoire, par un réseau de surveillance portant sur un ensemble de polluants. On peut aujourd'hui évaluer à 2.500 le nombre de capteurs nécessaires pour assurer la couverture du territoire. A la fin de 2003, 2.300 capteurs doivent être installés ;

- la réalisation de plans régionaux de la qualité de l'air, de plans de protection de l'atmosphère et de plans de déplacements urbains.

***b) Les actions menées dans le cadre européen***

La lutte contre les émissions atmosphériques provenant des sources mobiles s'est développée et repose sur plusieurs textes :

– directive 98/69/CE du 13 octobre 1998 du Parlement et du Conseil concernant la réduction des émissions des voitures particulières et des camionnettes (véhicules utilitaires légers) ;

– directive 98/70/CE du 13 octobre 1998 du Parlement et du Conseil concernant les spécifications des carburants ;

– directive 99/102/CE du 15 décembre 1999 du Parlement et du Conseil réduisant les émissions polluantes des camions, bus et autocars en 2000, 2005 et 2008.

Le Conseil a approuvé à sa session de juin 2001 une directive complétant les valeurs limites durant la phase de démarrage (basse température) des camionnettes, afin de limiter le volume des émissions polluantes lors de ces phases, comme ceci a été réalisé pour les voitures particulières.

Au titre des suites du programme « Auto-oil », la Commission a présenté un rapport « Auto-oil II » faisant le point des éléments techniques validant les valeurs décidées pour 2005 et envisageant les perspectives d'évolution des spécifications des carburants et des moteurs pour le moyen terme après 2005. La Commission a saisi le Parlement et le Conseil d'une proposition de directive favorisant l'introduction progressive d'un carburant à très faible teneur en soufre dont la mise sur le marché deviendra obligatoire à l'échéance de 2009.

A la suite de l'accord intervenu entre le Parlement et le Conseil en mars 2002 lors du comité de conciliation, les émissions polluantes des motocycles feront l'objet de deux étapes de réduction avec des valeurs limites en 2003, puis en 2006.

Dans le cadre de la lutte contre l'effet de serre, le Conseil a déterminé les contributions des Etats membres à la réduction globale de 8% des émissions de gaz à effet de serre, conformément aux engagements de l'Union européenne lors de l'adoption du Protocole de Kyoto (décembre 1997).

Cette répartition, confirmée le 4 mars 2002 par la décision du Conseil de ratification communautaire du Protocole, et ratifiée par la France, après la finalisation des textes par la Conférence des Parties tenues à Marrakech en novembre 2001, s'établit ainsi :

Etats membres	Engagement au titre de l'article 4 du protocole de Kyoto (en pourcentage)
Belgique	- 7,5
Danemark	- 21
Allemagne	- 21
Grèce	+ 2
Espagne	+ 1
<b>France</b>	<b>0</b>
Irlande	+ 13
Italie	- 6,5
Luxembourg	- 28
Pays-Bas	- 6
Autriche	- 13
Portugal	+ 27
Finlande	0
Suède	+ 4
Royaume-Uni	- 12,5

Source : Ministère de l'écologie et du développement durable (octobre 2003).

***c) Le traitement au niveau européen des risques d'accidents majeurs de certaines activités industrielles***

Au sein de l'Union européenne, les Etats membres se concertent régulièrement grâce à des échanges d'experts pour assurer la transposition et la mise en œuvre la plus efficace possible de la directive 96/82/CE qui révisé la directive 82/501/CEE dite « Seveso » concernant la prévention des risques d'accidents majeurs causés par des substances dangereuses. La transposition de la directive Seveso 2 conduit l'exploitant à démontrer à l'inspecteur qu'au-delà des mesures techniques, il a pris toutes dispositions dans l'organisation pour prévenir les risques d'accident majeur. Transposée par décrets et arrêtés, la directive Seveso 2 se traduit par un renforcement de l'action des inspecteurs sur les sites concernés.

Il faut rappeler que suite à l'accident survenu aux Pays-Bas (à Enschede le 13 mai 2000) dans un dépôt de feux d'artifices, la Commission a soumis en décembre 2001 une proposition de directive élargissant le champ d'application des règles Seveso : la France a obtenu que la révision porte aussi sur la catégorie des produits composés de nitrates d'ammonium en cause lors de la catastrophe de Toulouse du 21 septembre 2001. Suivant un accord politique unanime du Conseil lors de sa session de juin 2002, le Parlement a également amendé la proposition en

ce sens à sa session de juillet 2002. Les amendements adoptés en seconde lecture à la session parlementaire de juin 2003 devraient faire l'objet d'un accord avec le Conseil au Comité de conciliation prévu en septembre et permettre l'adoption définitive de ce texte.

### **3.- Améliorer la gestion des déchets**

L'amélioration de la gestion des déchets passe notamment par le développement des opérations de collecte sélective, puis de tri et de valorisation, qui conditionne la réduction des tonnages mis en décharge. En 2002, plus de 94% de la population française résidait dans une commune sous contrat avec un organisme agréé (Adelphe ou Eco-Emballages). 84% de la population française était desservie par une collecte d'au moins trois matériaux. A la fin de 2003, 97% de la population devrait être sous contrat multimatériaux et 92% desservie par un dispositif de tri. Le ramassage des huiles usagées avec l'aide de l'Etat permet d'éviter les rejets non autorisés de ces huiles dans l'environnement. 83% du tonnage d'huiles usées a été collecté en 2001. Ce pourcentage est resté sensiblement identique en 2002.

#### ***a) La gestion des déchets et leur élimination***

Il faut rappeler que la directive 1999/31/CE du 26 avril 1999 concernant la mise en décharge des déchets prévoit, outre des règles techniques d'exploitation applicables aux différentes catégories de décharges, une réduction du volume de déchets municipaux biodégradables acceptés en décharge à 75%, 50% et 35% des tonnages générés en 1995 aux échéances respectives de 2006, 2009 et 2016. Des arrêtés ministériels des 3 avril et 30 décembre 2002 ont permis la transposition de ces textes pour les décharges de déchets non dangereux et dangereux.

Le contrôle des installations d'incinération des déchets et les valeurs limites de rejet des polluants à l'atmosphère, ou à l'eau après épuration des gaz de combustion, ont fait l'objet de la directive n° 2000/76/CE du 4 décembre 2000 sur l'incinération des déchets ; cette directive a été transposée par deux arrêtés en date du 20 septembre 2002. La mise en conformité des installations d'incinération de déchets existantes avec les nouvelles valeurs-limites devrait ainsi être réalisée dans les cinq ans suivant l'entrée en vigueur de la directive (en particulier le respect de la norme fixée à 0,1 nanogramme par mètre cube pour la dioxine).

Il faut relever que cette directive se substitue aux deux directives de 1989 sur l'incinération des déchets ménagers, ainsi qu'à la directive 94/67/CE concernant l'incinération des déchets dangereux.

Sur requête de la Commission, la France a été sanctionnée par arrêt de la Cour de Justice du 18 juin 2002 pour le retard pris dans la mise aux normes des incinérateurs de déchets ménagers existants au regard des délais prévus par les directives de 1989. Les installations en cause ont ainsi été mises en conformité ou fermées à l'échéance de la fin 2002.

On peut rappeler que le 13 juin 2000, la Commission avait saisi le Parlement et le Conseil de deux propositions de directives relatives aux déchets

d'équipements électriques et électroniques et à la limitation de l'utilisation de certaines substances dangereuses dans les équipements électriques et électroniques. A l'image de la directive sur les véhicules en fin de vie, ces deux propositions mettent en place un dispositif de collecte pour les catégories de produits visés en fin de vie, en impliquant les responsables de leur mise sur le marché. Un certain nombre de métaux lourds et de retardateurs de flamme bromés, dangereux pour la santé et pour l'environnement en cas d'exposition, devront être supprimés dans la conception de ces produits dans les années à venir.

Le Parlement européen ayant adopté en seconde lecture lors de sa session de mars 2002 une cinquantaine d'amendements aux positions communes du Conseil, la conciliation a été nécessaire à l'adoption définitive des deux directives 2002/95/CE et 2002/96/CE du 27 janvier 2003 à transposer avant le mois d'août 2004.

Quant à la directive 94/62/CE relative aux emballages et déchets d'emballages, elle a fait l'objet d'une proposition de révision soumise par la Commission en décembre 2001. Son objet principal consiste à fixer de nouveaux objectifs de recyclage des déchets d'emballages pour les années à venir. Une orientation générale a pu être dégagée par le Conseil à sa session de juin 2002 sur le niveau et les échéances des objectifs. Le Parlement a adopté douze amendements lors de sa session de juillet 2003 en seconde lecture et un accord devra intervenir avec le Conseil au second semestre 2003 pour l'adoption définitive.

Sur la base des travaux des experts des Etats membres et après vote du Comité technique institué par la directive 75/442/CEE relative aux déchets, la Commission a adopté des décisions (n° 2000/532/CE et n° 2001/119/CE) relatives au catalogue européen des déchets et à la liste communautaire des déchets dangereux. Le nouveau catalogue et la nouvelle liste sont entrés en application le 1<sup>er</sup> janvier 2002 et ont été publiés par le décret du 18 avril 2002.

#### ***b) Les transferts transfrontaliers de déchets***

Les transferts transfrontaliers de déchets sont soumis au règlement n° 259/93 du Conseil en date du 1<sup>er</sup> février 1993 concernant la surveillance et le contrôle des transferts de déchets à l'intérieur, à l'entrée et à la sortie de la Communauté européenne. Ce règlement, entré en vigueur le 6 mai 1994, intègre les dispositions de la Convention de Bâle sur le contrôle des mouvements transfrontières de déchets dangereux et de leur élimination.

D'après ce règlement, le principe de la libre circulation des marchandises n'est pas applicable aux déchets du fait de leur spécificité. La possibilité est ainsi donnée aux Etats membres de soumettre les transferts à autorisation et, le cas échéant, d'en interdire certains. L'exportateur doit remplir un formulaire de notification et un formulaire de mouvement/accompagnement. Ces formulaires donnent des informations relatives aux déchets et aux différents intervenants (producteur, transporteur et éliminateur des déchets).

Les autorités compétentes des Etats concernés par une importation, une exportation ou un transit de déchets doivent être préalablement informées afin de

prendre les décisions qui s'avéreront nécessaires, y compris l'interdiction de transfert s'il y a menace pour l'environnement ou la santé publique.

Les déchets sont classés en trois listes :

- la liste verte : ces déchets sont considérés comme non dangereux ;
- la liste orange : ces déchets sont considérés comme dangereux ;
- la liste rouge : ces déchets sont particulièrement dangereux et font l'objet d'une surveillance renforcée.

Le régime d'autorisation dépend de l'appartenance à l'une des listes annexées au règlement (liste verte, orange ou rouge) et de l'objet du transfert (valorisation ou élimination). Les transferts de déchets de la liste verte pour valorisation ne font pas l'objet de contrôle, ceux de la liste orange et rouge sont soumis à déclaration préalable, à autorisation tacite ou à autorisation écrite préalable. Les transferts de déchets qui ne figurent pas dans l'une des listes sont soumis aux procédures applicables aux déchets de la liste rouge.

Les régimes applicables sont résumés dans les tableaux ci-après :

**REGIME GENERAL APPLICABLE AUX EXPORTATIONS DE DECHETS**

Destination	Valorisation			Elimination
	Liste verte	Liste orange	Liste rouge ou déchets hors liste	Tout déchet
OCDE	Autosurveillance	Autorisation tacite ou déclaration préalable	Autorisation écrite préalable	Autorisation écrite préalable (interdiction hors UE et AELE)
Etats signataires de la Convention de Bâle hors OCDE	Procédure choisie par le pays ou autorisation écrite préalable	Interdit		
Autres	Procédure choisie par le pays ou autorisation écrite préalable	Interdit		

Source : Ministère de l'écologie et du développement durable (octobre 2003).

**REGIME GENERAL APPLICABLE AUX IMPORTATIONS DE DECHETS**

Origine	Valorisation			Elimination
	Liste verte	Liste orange	Liste rouge ou déchets hors liste	Tout déchet
OCDE	Autosurveillance	Autorisation tacite ou déclaration préalable	Autorisation écrite préalable	Autorisation écrite préalable
Etats signataires de la Convention de Bâle hors OCDE	Autosurveillance ou autorisation	Autorisation écrite préalable		
Autres	Autosurveillance ou autorisation	Interdit (sauf accord bilatéral entre Gouvernements)		

Source : Ministère de l'écologie et du développement durable (octobre 2003).

Conformément au décret du 15 janvier 1997 relatif à la déconcentration des décisions administratives individuelles, les autorités compétentes pour instruire les dossiers de notification de transfert de déchets sont :

- en cas d'importation, le préfet du département sur le territoire duquel est située l'installation d'élimination des déchets ;
- en cas d'exportation, le préfet du département sur lequel est située l'installation qui a produit le déchet ou, le cas échéant, l'installation de pré-traitement d'où sont issus les déchets ;
- en cas de transit, le ministre chargé de l'environnement.

Dans les premiers cas, le suivi administratif des dossiers est fait par la préfecture, les directions régionales de l'industrie, de la recherche et de l'environnement (DRIRE) étant chargées de l'instruction technique.

Les autorités compétentes reçoivent :

- une copie du document de mouvement/accompagnement trois jours avant le début du transfert ;
- un accusé de réception du chargement par le destinataire dans les trois jours qui suivent la date du transfert ;
- un certificat d'élimination cent quatre-vingt jours après réception des déchets.

Les agents des douanes peuvent consigner des chargements et éventuellement les véhicules qui les transportent le temps nécessaire pour identifier la nature des déchets transportés ; ils ont également la possibilité de prélever des échantillons soumis à analyse du laboratoire des douanes pour l'identification de ces déchets.

Les contrôles en 2001 ont permis de relever 126 infractions relatives à des défauts de titre de circulation ou d'autorisation préalable dans le cadre d'importations ou d'opérations de transit de déchets.

#### **4.- Lutte contre les nuisances sonores**

##### *a) Un dispositif réglementaire complet*

Le dispositif réglementaire de prévention du bruit des transports terrestres, prévu par la loi du 31 décembre 1992 relative à la lutte contre le bruit s'articule aujourd'hui autour des textes suivants :

– le décret du 9 janvier 1995 et l'arrêté du 30 mai 1996 définissent les modalités d'application du classement des voies et les obligations relatives à l'isolation acoustique renforcée des bâtiments construits dans des zones exposées au bruit des transports terrestres ;

– le décret du 9 janvier 1995 et les arrêtés du 5 mai 1995 s'agissant des routes et du 8 novembre 1999 s'agissant des voies ferrées définissent les prescriptions applicables en matière de bruit lors de la construction ou de la modification d'une infrastructure de transport terrestre.

Le développement du trafic routier et ferroviaire auquel s'ajoute une urbanisation mal maîtrisée aux abords des infrastructures de transports a créé des situations critiques qui nécessitent un traitement approprié. Face à ce constat, le Gouvernement a défini une politique d'ensemble qui repose à la fois sur la prévention et sur la résorption des « points noirs ». Il faut rappeler que les préfets sont chargés, dans le cadre d'une circulaire interministérielle du 12 juin 2001, de recenser les zones fortement exposées au bruit des infrastructures de tous les réseaux, en collaboration avec les collectivités locales intéressées, la SNCF et Réseau Ferré de France, et de déterminer, pour les réseaux routier et ferroviaire nationaux, la liste des « points noirs » du bruit devant faire l'objet d'un rattrapage.

Selon les informations obtenues par votre Rapporteur spécial, dès le début de l'année 2004, un plan de résorption des « points noirs » du bruit dus aux réseaux routiers et ferroviaires nationaux sera engagé. Il visera notamment à protéger 50.000 logements sur cinq ans dont une partie significative en zones urbaines sensibles. Ce programme vise en priorité la protection des habitations et des bâtiments sensibles (écoles, crèches, hôpitaux). Il portera sur la réalisation de murs antibruit, de revêtements routiers peu bruyants, sur la pose d'absorbeurs acoustiques sur les voies ferrées, et sur l'isolation de façade des bâtiments.

Fin 2003, le ministère de l'écologie et du développement durable mettra en ligne un guide consacré au bruit des transports destiné à rappeler aux maires la réglementation en matière de bruit et à aider les élus locaux à intégrer l'amélioration de la qualité de l'environnement sonore dans leurs politiques en matière de transports et d'aménagements urbains.

On peut en outre relever que le ministère de l'écologie et du développement durable participe, avec le ministère chargé du logement et l'Union nationale HLM, à l'opération « 1.000 logements ». Cette opération expérimentale a pour objectif de tester l'efficacité du traitement de l'ensemble des déficiences acoustiques de logements collectifs par la mise en œuvre d'un nouveau complexe d'isolation. Par ailleurs, un groupe de travail ayant pour objectif une meilleure prise en compte des travaux acoustiques dans la réhabilitation des logements anciens a été initié. La nécessité de sensibiliser les professionnels de la construction et les particuliers à cette problématique a été identifiée et des pistes d'actions sont en cours d'élaboration.

Hors crédits ADEME, le montant des crédits affectés à la lutte contre les nuisances sonores par le ministère de l'écologie et du développement durable s'est élevé à 3,41 millions d'euros en 2003. Ce montant doit être porté à 9,21 millions d'euros en 2004 afin notamment d'accroître le rythme de la résorption des points noirs des transports terrestres.

On peut noter qu'à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2004, le financement de l'aide à l'insonorisation des riverains est pris en charge par les gestionnaires d'aéroports.

#### ***b) Des actions fortes dans le cadre européen***

Dans le cadre européen, des démarches sont menées à bien en liaison avec les experts gouvernementaux et visent à la fois à examiner les moyens et méthodes d'une politique commune de mesure et d'information sur l'exposition au bruit, à poursuivre les travaux de réduction du bruit à la source des véhicules routiers, des trains, des aéronefs et des engins et machines fonctionnant à l'air libre.

La Commission a saisi le 26 juillet 2000 le Parlement et le Conseil d'une proposition de directive-cadre sur le bruit. Après l'adoption en octobre 2001 d'une dizaine d'amendements parlementaires à la position commune, le Conseil et le Parlement ont approuvé la directive 2002/49/CE relative à l'évaluation et à la gestion du bruit dans l'environnement du 25 juin 2002. Cette nouvelle directive comporte plusieurs obligations et sa transposition avant l'été 2004 comportera des dispositions de nature législatives et des adaptations réglementaires :

- l'utilisation d'indicateurs de bruits communs afin de mesurer la gêne causée par le bruit tout au long de la journée et de la soirée, les perturbations du sommeil, ainsi que de méthodes d'évaluation communes ;

- la réalisation de cartes de bruit stratégiques qui donneront une évaluation et une prévision globales du bruit ambiant dans les grandes agglomérations, sur les grands axes de trafic et les aéroports ;

- l'élaboration de plans d'action à mettre en œuvre en vue de prévenir et de réduire le bruit ambiant dans les grandes agglomérations, sur les grands axes de trafic et les aéroports.

## **D.- L'ACTION DE L'AGENCE DE L'ENVIRONNEMENT ET DE LA MAITRISE DE L'ENERGIE**

### **1.- La maîtrise de l'énergie et le développement des énergies renouvelables**

Il faut tout d'abord de rappeler que la politique de maîtrise de l'énergie recouvre le développement des énergies renouvelables (hydroélectricité, bois combustible, éolien, solaire) et l'utilisation rationnelle de l'énergie (ou économies d'énergie).

La maîtrise de l'énergie constitue une composante essentielle de la politique énergétique de la France. Elle joue un rôle important dans la capacité d'approvisionnement à long terme et contribue à la préservation de l'environnement, puisque les énergies renouvelables et à plus forte raison l'énergie économisée n'émettent ni polluants locaux, ni gaz à effet de serre. Il convient en outre de faire croître la part des énergies renouvelables dans la production énergétique nationale.

L'intensité énergétique du PIB pour une année donnée est le rapport de la consommation d'énergie nationale au PIB. Elle exprime la quantité d'énergie nécessaire à la production d'une unité d'activité économique et est calculée en « base 100 en 1973 ». Par rapport à cette « base 100 », le coefficient d'intensité énergétique était de 80,4% en 2001 et de 81% en 2002.

L'objectif du Gouvernement est de faire en sorte que l'intensité énergétique retrouve un rythme de décroissance de - 1% par an à l'horizon 2005. La tendance constatée si l'on ne maîtrisait pas plus les consommations conduirait à une croissance de 3,77 Mtep/an (millions de tonnes équivalent pétrole) sur la période 1997-2010. L'objectif fixé par le Gouvernement est de réaliser sur cette période, en moyenne, 0,5 Mtep/an d'économie d'énergie en limitant ainsi la croissance à 3,27 Mtep/an. Les économies d'énergies ont été de + 3,25 Mtep en 2001, + 2,5 Mtep en 2002, et devraient être du même ordre en 2003.

Il convient en outre de maîtriser l'évolution des émissions de CO<sub>2</sub>. Les émissions de CO<sub>2</sub> liées à l'utilisation des énergies fossiles constituent 80% des émissions de gaz à effet de serre liées à l'activité humaine en France. Ces émissions sont exprimées en millions de tonnes de carbone (MtC). L'objectif fixé par le Gouvernement est de limiter les émissions à 110 MtC en 2010, soit une croissance moyenne limitée à + 0,4 MtC par an de 1990 à 2010. Les émissions de CO<sub>2</sub> ont été de 104,2 MtC en 2001, 106,8 MtC en 2002. Elles devraient atteindre 107,2 fin 2003.

Pour la mise en œuvre de cette politique l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME) conduit des opérations d'animation, de recherche et d'incitation financière.

## **2.- Le rôle de l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie**

L'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME) est un établissement public à caractère industriel et commercial placé sous la tutelle des ministres chargés de la recherche, de l'environnement et de l'énergie. Son budget est constitué essentiellement de ressources budgétaires inscrites sur le budget de ces ministères. Elle a pour mission la prévention et la lutte contre la pollution de l'air, la limitation de la production des déchets, leur élimination, leur récupération et leur valorisation, la protection des sols et la remise en état des sites pollués, le réaménagement et la surveillance de certaines installations de stockage de déchets en cas de défaillance de l'exploitant, la réalisation d'économies d'énergie, le développement des énergies renouvelables, le développement des technologies propres et la lutte contre les nuisances sonores.

L'ADEME dispose d'une capacité d'engagement de 167 millions d'euros à laquelle s'ajoutent 31 millions d'euros en provenance des ministères de l'industrie et de la recherche, consacrée notamment à la maîtrise de l'énergie, des déchets ménagers, la dépollution des sols, la pollution atmosphérique et le suivi de la qualité de l'air. Les moyens de paiement sont fixés à 71 millions d'euros compte tenu des recettes attendues pour 2004.

L'action de l'ADEME en 2004 tiendra compte des nouvelles orientations qui lui ont été fixées. Une nouvelle politique de déchets a été définie ; elle est fondée sur :

- la réduction à la source des déchets ;
- la protection de l'environnement et de la santé ;
- la valorisation et le recyclage, ainsi que l'adaptation des capacités aux besoins.

L'ADEME disposera de 70 millions d'euros d'autorisations de programme sur le budget du ministère de l'écologie et du développement durable pour accompagner en 2004 les études ou investissements correspondant à ces orientations. Votre Rapporteur spécial souhaite que l'agence puisse poursuivre son action, notamment grâce à ses programmes d'information et de sensibilisation, d'utilisation rationnelle de l'énergie, et de développement des énergies renouvelables. Une partie de ces actions s'intègrent d'ailleurs dans le plan climat, qui visera à lutter contre le réchauffement climatique et l'effet de serre.

### **III.- LA PROTECTION DE LA NATURE ET LA LUTTE POUR LA BIODIVERSITE ET LE PATRIMOINE NATUREL**

#### **A.- UNE POLITIQUE DU PAYSAGE AMBITIEUSE**

L'ambition du Gouvernement vise à mettre en valeur et, le cas échéant, reconquérir le patrimoine paysager dans son ensemble, sans limiter son action à la protection des sites exceptionnels : les paysages intéressent tous les Français et leur approche ne doit pas seulement être une affaire d'expert.

#### **1.- Les objectifs poursuivis**

La politique des paysages du ministère de l'écologie et du développement durable se décline suivant trois objectifs principaux :

La première action consiste à développer la connaissance des paysages. En partenariat avec les collectivités locales concernées, ont été relancés les inventaires et les atlas de paysages. Ils sont destinés à améliorer la connaissance des paysages et à fonder des références et une culture communes en matière de paysage, entre les services de l'Etat, les collectivités territoriales et les chambres consulaires. Ils précisent les grandes orientations prises pour la qualité des territoires. Les deux tiers des départements sont désormais couverts. Par ailleurs, l'observatoire photographique du paysage constitue un instrument de connaissance de l'évolution des espaces et le fonds photographique ainsi constitué intéresse un nombre de plus en plus grand d'utilisateurs.

Le deuxième axe tend à renforcer et mettre en cohérence les politiques publiques du paysage. Il faut veiller à la mise en œuvre de la loi du 8 janvier 1993 sur la protection et la mise en valeur des paysages, notamment par l'application de directives paysagères destinées à protéger les territoires les plus remarquables par leur intérêt paysager.

Il faut inscrire la politique du paysage dans les politiques européennes, notamment par la participation du ministère à la mise en œuvre de la convention européenne du paysage signée par la France à Florence le 20 octobre 2000 et en cours de ratification.

#### **2.- La mise en valeur des paysages exceptionnels**

Ces actions s'ajoutent à celles qui tendent à la mise en valeur des paysages exceptionnels :

– par le classement de nouveaux sites (10 nouveaux sites ont été classés en 2000, 10 en 2001, 17 en 2002 et 10 du 1<sup>er</sup> janvier 2003 au 1<sup>er</sup> août 2003),

– par la démarche des opérations grand site pour la réhabilitation des sites

classés les plus dégradés par une fréquentation excessive (36 opérations sont en cours d'études ou de travaux).

Le Gouvernement s'attache enfin à faire reconnaître au plan international les paysages français de valeur universelle exceptionnelle. Ainsi, dans le cadre de la convention du patrimoine mondial gérée par l'UNESCO, la France a fait inscrire à la fin de l'année 1999 au titre des paysages culturels le village de Saint-Emilion et son vignoble et, à la fin de l'année 2000, la vallée de la Loire entre Sully-sur-Loire et Chalonnes.

### 3.- Les moyens financiers

Le tableau ci-après retrace les moyens financiers consacrés à ce domaine :

*(en euros)*

<b>LFI 2001</b>	<b>DO</b>	<b>AP</b>	<b>CP</b>
Sites et paysages.....	1.100.690	4.903.370	3.850.000
<b>LFI 2002</b>	<b>DO</b>	<b>AP</b>	<b>CP</b>
Sites et paysages.....	1.567.115	7.379.000	2.265.950
<b>LFI 2003</b>	<b>DO</b>	<b>AP</b>	<b>CP</b>
Sites et paysages.....	1.026.510	7.229.000	3.383.639
<b>PLF 2004</b>	<b>DO</b>	<b>AP</b>	<b>CP</b>
<b>Sites et paysages.....</b>	<b>968.510</b>	<b>6.748.000</b>	<b>2.950.894</b>

*Source : Ministère de l'écologie et du développement durable (octobre 2003).*

## B.- LE RESEAU NATURA 2000

### 1.- Les engagements communautaires de la France

L'action relative à la protection de la nature, des sites et des paysages se traduit par le réseau Natura 2000 de protection des habitats naturels d'intérêt communautaire, conformément aux engagements communautaires de la France (17 millions d'euros). Cette action est menée par plusieurs établissements : les parcs nationaux (34 millions d'euros), les parcs naturels régionaux et les réserves naturelles (21 millions d'euros), le Conservatoire du littoral et des rivages lacustres (21 millions d'euros).

Le réseau Natura 2000 a été fortement développé tandis qu'étaient accentuées la concertation et la mobilisation des élus locaux. Ainsi, plus de 120 sites ou propositions de sites ont été notifiés à la commission européenne en dix-huit mois et près de 700 documents d'objectifs sont en cours d'élaboration ou déjà achevés. Aux 17,84 millions d'euros prévus pour 2004 sur Natura 2000, s'ajoute la mesure d'exonération fiscale de la taxe foncière non bâtie sur les propriétés situées en zone Natura 2000 et qui font l'objet d'un contrat de gestion conforme au document d'objectifs du site. Il faut rester bien entendu très vigilant afin de permettre à l'ensemble des réseaux de gestionnaires d'espaces naturels d'œuvrer efficacement pour la préservation et la valorisation de notre patrimoine naturel.

La constitution du réseau Natura 2000 prévue par la directive « Habitats » se poursuit tant au niveau national que communautaire. Au plan national, après la transposition de la directive par l'ordonnance du 11 avril 2001 et ses décrets d'application du 8 novembre 2001 et du 20 décembre 2001, l'activité se poursuit autour de deux champs d'intervention : achèvement des transmissions de sites (propositions au titre de la directive « Habitats » et désignation de zones de protection spéciales au titre de la directives « Oiseaux ») à la Commission européenne (constitution du réseau) et mise en œuvre d'une politique de gestion concertée et contractuelle des sites (gestion du réseau).

Au plan européen, la Commission a l'intention d'adopter en 2003 et 2004 les listes biogéographiques de sites d'importance communautaires et, ainsi, achever la construction du réseau. Elle se préoccupe aussi de la phase à venir sur la gestion des sites et la valorisation du réseau et a pris, à ce titre, un certain nombre d'initiatives dont la préparation d'une communication au Parlement et au Conseil sur le cofinancement communautaire du réseau.

Sur ce dossier, l'ambition du Gouvernement est de faire de Natura 2000 un outil d'aménagement du territoire et de promotion d'une utilisation durable de l'espace. Rompant avec une tradition de protection stricte et figée des espaces et des espèces, Natura 2000 représente une nouvelle approche de gestion plus ouverte des espaces remarquables. En effet, pour conserver des espèces, il s'agit avant tout de conserver les espaces qui abritent les habitats essentiels à leur vie et à leur reproduction. Pour cela, il s'agit de perpétuer des pratiques humaines qui ont permis de sauvegarder ces habitats, dans le respect des équilibres sociaux-économiques locaux. Cette politique, conduite au plus près du terrain, sera développée selon trois axes :

- informer et mener des concertations à tous les stades de la procédure, depuis la désignation des sites jusqu'à leur gestion, car la gestion du patrimoine naturel ne pourra pas être durable sans la contribution de l'ensemble des citoyens et sans impliquer davantage les élus dans le processus de décision. Pour réussir la gestion des sites et conserver les qualités qui les ont fait labelliser, les propriétaires et gestionnaires doivent être impliqués individuellement ;

- développer et mettre en application une politique contractuelle de gestion des sites avec les propriétaires et usagers. Disposant déjà de tous les outils réglementaires utiles à la préservation de son patrimoine naturel, la France a choisi de donner la priorité à la gouvernance locale en privilégiant la voie contractuelle, c'est-à-dire l'engagement volontaire des différents acteurs à travers des contrats passés avec l'Etat et soutenus financièrement par l'Etat et l'Union européenne : les contrats Natura 2000 ;

- respecter les engagements de la France au sein de l'Union européenne. Les procédures de désignation de sites doivent se poursuivre, particulièrement au titre de la directive « Oiseaux ». En effet, le retard pris par la France dans la constitution du réseau Natura 2000 lui a valu d'être condamnée à deux reprises par la Cour de justice des communautés européennes.

On peut relever que lors du Comité interministériel d'aménagement durable du territoire du 3 septembre 2003, il a été décidé de renforcer la concertation et la responsabilisation de l'ensemble des acteurs, d'accroître la place des élus locaux en leur donnant la possibilité de présider le comité de pilotage des sites, d'explorer des modes de soutien financier complémentaires pour la mise en œuvre du réseau.

Au 1<sup>er</sup> septembre 2003, la liste des propositions françaises comporte 1.202 sites couvrant une superficie d'environ 4.130.000 hectares, soit 7,6% du territoire (dont 3.628.000 hectares terrestres soit 6,6% du territoire et 500.000 hectares marins).

Le tableau ci-après, issu des informations communiquées par la Commission, dresse l'état des transmissions des quinze Etats membres. Au 28 mars 2003, elles totalisaient 15.453 propositions pour une superficie de l'ordre de 458.000 km<sup>2</sup> soit plus de 14% du territoire européen des Etats membres de l'Union européenne.

Etats membre	Nombre de sites proposés	Superficie totale correspondante (km <sup>2</sup> )	% du territoire national concerné (terrestre + marin)
Belgique	270	3.178	10,4
Danemark	194	10.259	23,8
Allemagne	3.355	32.143	9,0
Grèce	236	27.641	20,9
Espagne	1.276	118.496	23,5
France	1.202	41.295	7,6
Irlande	364	9.953	14,2
Italie	2.369	41.266	13,7
Luxembourg	38	352	13,7
Pays-Bas	76	7.330	17,7
Autriche	160	8.896	10,6
Portugal	94	16.500	17,9
Finlande	1.671	60.090	17,8
Suède	3.420	57.476	12,8
Royaume-Uni	567	24.064	9,9
<b>TOTAL</b>	<b>15.453</b>	<b>458.276</b>	

Source : Ministère de l'écologie et du développement durable (octobre 2003).

## **2.– Les dotations budgétaires**

Dans le projet de loi de finances pour 2004, 18 millions d'euros (DO+CP), sont destinés à la mise en place et à la gestion du réseau. Ces moyens correspondent aux besoins nécessaires à l'animation des sites, à l'achèvement des quelques 700 documents d'objectifs en cours ainsi qu'à leur mise en œuvre par des contrats Natura 2000.

Les crédits destinés aux contrats Natura 2000 seront complétés par les crédits du FEOGA-Garantie accordés par l'Union européenne dans le cadre du Plan de développement rural national, par les fonds structurels européens, particulièrement sur le volet « investissement » des contrats, et par les fonds LIFE sur des projets ponctuels de gestion.

## **C.– LES CONTENTIEUX NATIONAUX ET COMMUNAUTAIRES**

### **1.– Au plan national**

Sur un recours de l'association « Coordination nationale Natura 2000 » qui tendait à l'annulation de la totalité des propositions de sites Natura 2000 au titre de la directive CEE 92/43 dite « Habitats » à la Commission européenne, le Conseil d'Etat a décidé, le 22 juin 2001, une annulation partielle, qui porte sur 531 des 1.106 sites proposés à ce jour par la France. Cette annulation est motivée par le fait que le ministère n'a pas établi avoir régulièrement mené sur chacun de ces sites, toutes les consultations requises par le décret du 5 mai 1995, avant la transmission des propositions de sites à Bruxelles.

Deux recours ont été déposés au Conseil d'Etat contre l'ordonnance du 11 avril 2001 ayant transposé la directive « Habitats ». L'un de ces recours, émanant de l'association des élus de la montagne dans le département des Pyrénées atlantiques et de 71 communes des Pyrénées et des Alpes, était principalement dirigé contre la directive elle-même, que les requérants estimaient contraire aux principes du droit communautaire. 162 communes alpines sont intervenues auprès du Conseil d'Etat pour appuyer ce recours. Le second recours contre l'ordonnance émanait de l'association « Coordination nationale Natura 2000 » et porte sur l'exactitude de la transposition. Ces deux recours ont fait l'objet d'un non lieu le 19 mars 2003, en raison de la ratification implicite de l'ordonnance par la loi d'orientation forestière du 29 juillet 2001.

Deux recours ont également été déposés au Conseil d'Etat contre le décret du 8 novembre 2001 portant sur la procédure de désignation des sites Natura 2000 :

– l'un par six organisations socio-professionnelles du monde rural. Les requérants soulèvent deux moyens principaux : selon eux, le décret méconnaît à la fois la Constitution en raison des atteintes disproportionnées au droit de propriété qui seraient générées par la désignation des sites et un principe général du droit imposant la participation de la population à toute décision administrative ayant des

effets sur l'environnement ;

– l'autre par l'association « Coordination nationale Natura 2000 » et l'union des citoyens pour le respect de leurs droits constitutionnels. Les requérants évoquent aussi les atteintes au droit de propriété et le manque de consultation préalable des propriétaires et usagers.

## **2.– Le contentieux au niveau européen**

Le contentieux pour manquement (retards ou insuffisances dans la transposition et l'application des directives européennes) place la France sous la menace d'astreintes pour inexécution des jugements de la Cour de Justice des Communautés européennes. La situation est la suivante : cinq arrêts en manquement rendus par la Cour doivent être exécutés : Estuaire de la Seine, Marais Poitevin, Basses Corbières, insuffisance de propositions de sites « Habitats » et insuffisance de désignations de zones de protections spéciales en application de la directive Oiseaux.

## **IV.– LE SOUTIEN DES POLITIQUES ENVIRONNEMENTALES**

Le soutien des politiques environnementales est réalisé grâce aux 3.564 emplois budgétaires, pour conforter la place de l'écologie et du développement durable dans le débat interministériel et asseoir la capacité du ministère en matière de conception et d'expertise. L'agrégat « Soutien aux politiques environnementales » concerne deux directions de l'administration centrale du ministère de l'écologie et du développement durable, la direction générale de l'administration, des finances et des affaires internationales et la direction des études économiques et de l'évaluation environnementale. Il faut saluer enfin la capacité d'expertise et de traitement statistique de la direction des études économiques et de l'évaluation environnementale et de l'Institut français de l'environnement.

### **A.– LE RENFORCEMENT DES ACTIVITES DE LA DIRECTION GENERALE DE L'ADMINISTRATION, DES FINANCES ET DES AFFAIRES INTERNATIONALES**

La direction générale de l'administration, des finances et des affaires internationales (DGAFAI) est une direction de services pour l'ensemble du ministère (administration centrale, services déconcentrés, établissements publics) ; elle conduit la modernisation du ministère et son évolution. C'est ainsi qu'en 2002 et en 2003, la DGAFAI a poursuivi la mutation du ministère chargé de l'environnement d'un ministère de mission vers un ministère de plein exercice. Accompagnant la progression des préoccupations environnementales de la société et la montée en puissance des politiques publiques dans ce domaine, la DGAFAI a continué d'œuvrer au renforcement de la professionnalisation du ministère.

#### **1.– De multiples compétences opérationnelles**

La direction générale de l'administration, des finances et des affaires internationales détient à la fois les compétences organisationnelles d'une direction d'administration générale (finances, gestion des ressources humaines, animation des services déconcentrés, logistique) et des compétences d'expertise particulières que l'on retrouve souvent dans des directions spécifiques des ministères (affaires internationales et juridiques, communication, relations avec la société).

Il faut rappeler que cette direction générale comprend quatre sous-directions, deux services dont un à compétence nationale, un département et un secrétariat général directement rattaché à la direction générale de l'administration, des finances et des affaires internationales. La direction assure la gestion des moyens humains, financiers et matériels des services centraux et déconcentrés du ministère. Elle promeut l'éducation, les métiers et la formation à l'environnement, développe le partenariat avec les acteurs de l'environnement et coordonne la politique de documentation, d'information et de communication du ministère. Elle assure la coordination des affaires juridiques du ministère. Elle a en charge l'élaboration et le suivi de la politique communautaire et internationale en matière d'environnement.

La direction générale de l'administration, des finances et des affaires internationales exerce aujourd'hui les compétences d'une direction d'administration générale. Elle est chargée du pilotage de la gestion financière et comptable des services centraux et des directions régionales de l'environnement. Elle tient le rôle d'ordonnateur principal par délégation des ministres. Elle est l'interlocutrice attitrée de la Cour des comptes.

Selon les informations obtenues par votre Rapporteur spécial, le ministère a franchi une première étape avec le dépôt au début de l'année 2002 du plan pluriannuel pour le développement du contrôle de gestion destiné à mieux piloter les activités et à optimiser les dépenses.

Depuis août 2003, le ministère a recruté un contrôleur de gestion. Il est chargé sur la base des acquis des divers chantiers d'amélioration et d'expérimentations réalisés jusqu'alors, et du retour d'expérience des autres ministères, de mettre en œuvre, sur 2004 et 2005, un nouveau plan d'actions, visant sa pleine opérationnalité au 1<sup>er</sup> janvier 2006. Il sera conduit à l'échelle de l'administration centrale et de tous les services déconcentrés et établissements qui contribuent au service public de l'environnement. Par ailleurs, un contrôleur de gestion est en cours de nomination dans les cinq directions d'administration centrale.

## **2.- La politique de communication du ministère**

La direction générale de l'administration, des finances et des affaires internationales coordonne la politique de communication du ministère selon quatre axes : répondre à la demande d'informations avec une exigence de transparence ; expliquer et sensibiliser afin d'agir sur l'évolution des comportements ; promouvoir les politiques environnementales soutenues par le ministère en les faisant connaître ; améliorer l'image du ministère auprès du public. Le ministère participe au baromètre de la communication environnementale lancé par le Service d'information du gouvernement. Il renseigne sur le niveau de préoccupation des Français sur l'environnement et le cadre de vie, leurs besoins d'informations par secteur et sur la notoriété des opérations de communication.

Le site Internet du ministère et la documentation centrale concourent à la mise à disposition du public et des professionnels des informations et de nombreuses données en matière environnementale. L'augmentation de la consultation du site Internet et de la durée de la consultation, en grande partie imputable à la mise en ligne des bases de données des services déconcentrés et à la consultation nationale sur la Charte de l'environnement, s'est poursuivie en 2002 et en 2003.

On peut citer plusieurs exemples d'opérations récentes de communication : l'exposition de douze images satellites de la planète sur la façade du Muséum d'histoire naturelle du 5 au 11 juin 2002 à l'occasion de la journée mondiale de l'environnement, la sixième édition de l'opération « En ville, sans ma voiture ! » le 22 septembre 2003 fusionnée pour la première fois avec la semaine européenne de la mobilité et la semaine de la mobilité et du transport public (ont participé 152 villes françaises et plus de 1.000 villes en Europe).

Dans le même esprit, le site dédié à la Charte de l'environnement et diverses actions de communication avaient pour objet de permettre à un nombre important de citoyens d'exprimer leurs attentes et de participer à un débat public élargi. C'est ainsi qu'un questionnaire centré sur les attentes concernant la Charte de l'environnement a été adressé au niveau national à 700 élus et personnalités politiques, associations, organisations professionnelles et syndicales, experts et autorités administratives de niveau national. 356 contributions en réponse ont été reçues, dépouillées et synthétisées. Le même questionnaire mis en ligne a été rempli par près de 1.500 internautes. Il a été également largement diffusé par l'intermédiaire des préfetures à 55.000 acteurs régionaux, dont 11.000 ont répondu. Des synthèses régionales de ces réponses ont été présentées lors des assises régionales et interrégionales organisées sur l'ensemble du territoire français.

Un sondage réalisé à la mi-janvier 2003 sur les attentes des Français en matière d'environnement et de cadre de vie a complété le recueil des opinions.

Au-delà de ces avis individuels, il était important d'organiser un débat contradictoire sur les enjeux de la Charte de l'environnement. Les quatorze assises territoriales organisées par le ministère de l'écologie et du développement durable ont permis d'organiser un débat de haute qualité, soigneusement préparé tant par des réunions restreintes en ateliers que par une documentation fournie aux participants. La première assise a été ouverte à Nantes le 29 janvier 2003 par le chef de l'Etat, tandis que le Premier ministre a clos la dernière tenue en métropole le 25 février 2003 à Cergy-Pontoise. Quatre assises se sont également tenues dans chaque département d'outre-mer. Au total, environ 8.000 participants ont pu s'exprimer au cours de ces assises, confrontant ainsi les points de vue, les principes envisageables, leurs pertinences et leurs limites.

### **3.- Les structures *ad hoc***

Il faut en outre noter que le ministère s'est doté de deux structures *ad hoc* : un comité de pilotage ministériel et un comité de suivi.

Le comité de pilotage ministériel, mis en place le 18 mars 2002, est chargé de prendre les principales décisions concernant les modalités d'application des dispositions de la loi organique. Il s'est réuni à plusieurs reprises au cours de l'année 2003 et comprend les directeurs d'administration centrale et le chef du service de l'inspection générale de l'environnement.

Quant au comité de suivi, il a été constitué pour approfondir la réflexion sur les orientations définies par le comité de pilotage ministériel, en préparer les décisions et les mettre en place. Il rassemble les directeurs adjoints des directions d'administration centrale pour la mise en œuvre de la loi organique, un directeur adjoint de DIREN et un membre de l'inspection générale de l'environnement. Ce comité s'est réuni une ou deux fois par mois au cours de l'année 2003. Le rythme des réunions s'est accéléré depuis l'automne. Il travaille en relation étroite avec un groupe d'experts désignés pour leur compétence sur des sujets particuliers comme les questions de personnel, les établissements publics, l'organisation des services déconcentrés, les affaires budgétaires, les indicateurs ou les systèmes d'information.

Le ministère a fait appel aux services d'un cabinet de consultants pour l'aider à construire son programme, ses actions, sous-actions, objectifs et indicateurs.

## **B.- LE ROLE DE LA DIRECTION DES ETUDES ECONOMIQUES ET DE L'EVALUATION ENVIRONNEMENTALE**

### **1.- Une fonction indispensable d'évaluation économique des coûts et avantages des politiques environnementales**

Selon votre Rapporteur spécial, la création de la Direction des études économiques et de l'évaluation environnementale (D4E) visait à combler le manque d'évaluation économique des coûts et avantages des politiques environnementales. Le calcul économique trouve particulièrement à s'appliquer pour évaluer les mesures à prendre dans le domaine des risques, notamment les inondations.

La perspective du développement durable conduit par ailleurs à renforcer l'évaluation au service de l'intégration de l'environnement dans l'ensemble des politiques publiques, notamment dans les secteurs clés des transports, de l'agriculture et de l'énergie. Au-delà, il convient de développer des réflexions plus transversales concernant les relations entre les inégalités écologiques et les inégalités sociales.

La Direction des études économiques et de l'évaluation environnementale poursuit donc la construction de cette capacité d'expertise de manière à pouvoir la mobiliser sur les chantiers majeurs de ses programmes de travail, au premier rang desquels figuraient en 2002 et en 2003 la Charte de l'environnement et la stratégie nationale de développement durable.

Les travaux d'étude menés par la Direction des études économiques et de l'évaluation environnementale privilégient les enjeux suivants :

- l'élaboration des stratégies liées au milieu marin et à la biodiversité ;
- la transposition de la directive cadre sur l'eau (évaluation des dommages et recouvrement des coûts) ;
- la tarification des transports ;
- le plan national santé-environnement.

### **2.- L'amélioration de la prise en compte de l'environnement dans l'élaboration des politiques publiques**

Suivant les termes de son décret constitutif, la Direction des études économiques et de l'évaluation environnementale contribue à la prise en compte de l'environnement dans l'élaboration des politiques publiques. Elle évalue les effets réels ou potentiels sur l'environnement du fait de la mise en œuvre des décisions publiques. Elle procède à l'évaluation des instruments de la régulation économique

de l'environnement. Elle anime et coordonne la réflexion économique scientifique et prospective du ministère ; elle assure le suivi de la mise en œuvre des contrats de plan Etat-région dans le domaine de l'environnement. Parmi les principales réalisations intervenues en 2002, on notera trois dossiers importants : la préparation du Sommet de la Terre à Johannesburg, les travaux en vue d'élaborer une stratégie nationale de développement durable et la perspective d'intégrer à la Constitution une Charte de l'environnement.

Au-delà de ces dossiers particuliers, la Direction des études économiques et de l'évaluation environnementale joue par ailleurs un rôle important pour favoriser une meilleure gouvernance de l'environnement. Elle est notamment en charge de la mise en œuvre du titre IV de la loi démocratie de proximité promulguée le 7 février 2002. Dans ce cadre, la Commission nationale du débat public a été transformée en une autorité indépendante.

### **3.- Le nécessaire soutien aux actions de recherche**

L'action de recherche de la Direction des études économiques et de l'évaluation environnementale est centrée sur trois objectifs :

- orienter, par des programmes incitatifs, les recherches de la communauté scientifique au bénéfice des politiques publiques de l'environnement et du développement durable ;

- valoriser les connaissances scientifiques auprès des utilisateurs ;

- assurer par la recherche un haut niveau d'expertise aux organismes scientifiques d'expertise environnementale et de recherche (l'Institut national de l'environnement industriel et des risques majeurs, l'Agence française de sécurité sanitaire environnementale et l'Institut de radioprotection et de sûreté nucléaire).

Ces priorités feront l'objet de cinq actions inscrites au projet de loi de finances pour 2004 :

- écologie et gestion durable des ressources naturelles (action 1) ;

- prévention des risques et impacts des activités anthropiques sur la santé humaine et l'environnement (action 2) ;

- mobilisation des sciences humaines et sociales pour le développement durable (action 3) ;

- développement de la recherche dans les organismes scientifiques d'expertise environnementale (action 4) ;

- veille, prospective et valorisation des recherches (action 5).

Il faut rappeler à cet égard que les actions de recherche de l'INERIS concernent l'évaluation et la prévention des risques naturels et technologiques et sont organisées en trois domaines : risques chroniques, risques accidentels et risques

liés au sol et au sous-sol. L'élaboration du contrat d'objectifs 2001-2005 a permis de clarifier la stratégie à mettre en œuvre dans chacune des trois missions dévolues à l'établissement (recherche, appui aux pouvoirs publics et prestations auprès des entreprises et des collectivités).

Votre Rapporteur spécial considère que l'effort de recherche devrait être encore accru, notamment en ce qui concerne :

- la métrologie de l'environnement ;
- la toxicité et l'écotoxicité des substances chimiques ;
- la sécurité des procédés et équipements industriels ;
- les méthodes et outils d'analyse des risques accidentels ;
- les méthodes et outils de maîtrise des risques liés aux ouvrages souterrains et à la stabilité des sols ;
- la prise en compte des aspects sociaux des risques environnementaux.

Il faut relever que le ministère a fortement développé ces dernières années les recherches dans le domaine de la sécurité environnementale, domaine où l'Agence française de sécurité sanitaire environnementale doit maintenant assurer une mission de pilotage et d'évaluation des risques et des impacts de l'activité humaine. Créée en 2001, l'agence est devenue opérationnelle en 2003. Elle mobilise la capacité d'expertise de la communauté scientifique, contribue à la structurer et assure une meilleure coordination entre les organismes existants. Elle met en œuvre un programme de recherche « environnement-santé » en étroite coopération avec le ministère.

Quant à l'Institut de radioprotection et de sûreté nucléaire l'IRSN, issu de la fusion de l'Institut de protection et de sûreté nucléaire (IPSN) et de l'Office de protection contre les rayonnements ionisants (OPRI) intervenue en 2001, il est chargé de développer des missions d'expertise et de recherche en sûreté nucléaire. Il intervient dans les six grands domaines suivants :

- la sûreté des installations nucléaires et des transports de matières radioactives et fissibles ;
- la protection de l'homme (irradiation naturelle, industrielle ou médicale) ;
- la protection de l'environnement (préparation aux situations d'urgence : surveillance, modélisation, transferts, interventions) ;
- la protection et le contrôle des matières nucléaires et des produits susceptibles de concourir à la fabrication d'armes ;
- la protection des installations et des transports contre les actions malveillantes ;

- la gestion de la crise (expertise, conseil et centre technique).

#### **4.– La consommation des crédits d'intervention**

Les crédits d'intervention gérés par Direction des études économiques et de l'évaluation environnementale peuvent être répartis selon la typologie suivante :

- les crédits d'études concourant directement à la mission de conseil de la direction dont l'organisation a été conçue sur la base d'un partage équilibré entre les travaux exécutés directement et les études susceptibles d'être sous-traitées de manière optimale (article 6 du chapitre 34-98 « Moyens de fonctionnement des services » et article 6 du chapitre 44-10 « Protection de la nature et environnement ») ;

- la gestion du budget civil de recherche et de développement (BCRD) du ministère (article 2 du chapitre 34-98 précité et article 80 du chapitre 44-10 précité) ;

- les crédits d'intervention déconcentrés visant à favoriser l'évaluation environnementale et à mettre en œuvre les contrats de plan Etat-régions qui correspondent à l'article 5 du chapitre 34-98, à l'article 5 du chapitre 44-10, à l'article 20 du chapitre 57-20 « Protection de la nature et de l'environnement. Etudes, acquisitions et travaux d'investissement » et l'article 5 du chapitre 67-20 « Protection de la nature et de l'environnement. Subventions d'investissement » ;

- les subventions aux établissements publics dont la direction assure la tutelle. S'agissant de l'Institut Français de l'environnement, les subventions figurent à l'article 30 du chapitre 36-41 « Subventions de fonctionnement à divers établissements publics » et à l'article 40 du chapitre 67-41 « Subventions d'investissement à divers établissements publics ». Pour l'Agence française de sécurité sanitaire environnementale, ces subventions sont inscrites à l'article 70 du chapitre 36-41 précité.

Il faut relever que du point de vue budgétaire, l'année 2002 a constitué la seconde année de fonctionnement de la Direction des études économiques et de l'évaluation environnementale avec un budget identifié. Il en a résulté une meilleure prise en compte des techniques budgétaires et une amélioration dans la diminution des délais d'engagement et de consommation des crédits. Si les taux d'engagement et d'ordonnancement sont proches de 100% sur la plupart des lignes budgétaires, les écarts significatifs concernent principalement deux types d'intervention et se justifient pleinement.

En matière d'études, le taux d'engagement représente en 2002 135% de la loi de finances initiale et le taux d'ordonnancement 78%. Cette distorsion, considérée comme classique, résulte du lancement d'actions nouvelles, sachant que le régime de croisière est atteint en matière d'engagements et d'ordonnancements. Par ailleurs, le relatif faible taux des crédits ordonnancés (56% des crédits engagés) est lié à la durée des études qui s'échelonnent de six mois à un an, échelonnement qui ne permet pas de financer structurellement plus de la moitié des engagements d'une année donnée. Les taux d'engagement effectif, c'est-à-dire après délégation,

des crédits déconcentrés en dépenses ordinaires et d'ordonnancement des crédits de paiement sont légèrement inférieurs à 80%.

S'agissant de la ligne budgétaire portant sur le Fonds de recherche scientifique et technologique (article 80 du chapitre 67-20 « Protection de la nature et de l'environnement. Subventions d'investissement »), le bilan fait apparaître un taux d'engagement pour les 59 dossiers visés de 73,48% correspondant à 5,45 millions d'euros.

## **C.- L'INSTITUT FRANÇAIS DE L'ENVIRONNEMENT : LE CENTRE DE REFERENCES EN MATIERE DE DONNEES ENVIRONNEMENTALES**

### **1.- Un rôle de diffusion de l'information**

L'Institut français de l'environnement (IFEN) est chargé d'élaborer et de diffuser la documentation et l'information sur l'environnement. Il fournit aux publics concernés les éléments nécessaires pour suivre les évolutions, définir les objectifs et évaluer l'efficacité des politiques mises en œuvre.

Service statistique du ministère chargé de l'environnement, l'IFEN joue un rôle capital dans le dispositif national mis en place par cette administration. L'établissement, à la tête du réseau des principaux producteurs et utilisateurs de l'information environnementale, constitue en outre un centre de ressources des services statistiques des autres ministères, avec lesquels il est appelé à travailler en complémentarité. L'institut s'est affirmé comme le centre de référence pour les données et les statistiques environnementales, en charge de ce domaine au sein du Conseil national de l'information statistique.

Le contrat d'objectifs signé avec l'Etat en juin 2001 et couvrant la période 2002 – 2004 a défini pour l'institut trois orientations stratégiques : consolider le système d'information ; venir en appui aux politiques publiques ; assurer le service public de l'information environnementale.

### **2.- Bilan des réalisations récentes**

D'après les informations obtenues par votre Rapporteur spécial, le programme de statistiques régionales et locales EIDER (ensemble intégré de descripteurs de l'environnement en région), mené en collaboration avec les directions régionales de l'environnement, se poursuit et se renforce.

L'institut a la charge de la réalisation et du suivi régulier des séries de comptes des dépenses liées à l'environnement (déchets, eaux usées, air, bruit, diversité biologique et paysages, prélèvement et distribution d'eau, récupération et recyclage). Il a également la responsabilité de dossiers thématiques élaborés avec le ministère (direction des études économiques et de l'évaluation environnementale).

En ce qui concerne l'air et la pollution atmosphérique, l'institut a mis à jour sa base de données thématiques sur la qualité de l'air et le climat. En collaboration avec l'ADEME et l'Observatoire de la qualité de l'air intérieur, une étude sur le benzène a été publiée.

D'une manière générale, la production par l'institut d'indicateurs et de tableaux de bord a pour objectif d'aider à l'élaboration et à l'évaluation des politiques publiques et au suivi des programmes. L'institut a déjà contribué aux travaux sur les indicateurs de l'assainissement, sur une première série d'indicateurs « industrie-environnement » et sur les relations entre le tourisme et l'environnement. Il a également travaillé à la mise en place d'indicateurs agri-environnementaux et d'indicateurs de suivi de l'intégration de l'environnement dans les politiques agricoles. A l'issue d'une enquête auprès de 300 acteurs de l'environnement, 45 indicateurs de développement durable ont été chiffrés et commentés. Ils alimenteront la réflexion du groupe de travail interministériel qui doit remettre ses conclusions d'ici la fin 2003.

Dans le cadre de sa mission de diffusion des informations collectées vers les acteurs économiques et sociaux comme vers le grand public, l'institut a fait paraître en 2002 huit numéros dans la série « Les données de l'environnement », dont un consacré aux catastrophes naturelles et un aux dépenses des départements en matière d'environnement. Hors collection sont parus « Les chiffres clés de l'environnement », « Les indicateurs de développement durable pour la France » et « *Le reporting* environnemental en France », ces deux derniers ouvrages ayant été publiés à l'occasion du sommet mondial de Johannesburg. Le rapport sur l'érosion hydrique des sols, réalisé avec l'INRA, a été publié et diffusé sur Internet. S'agissant des ouvrages de référence, ont été publiés les « Données économiques de l'environnement – Rapport de la Commission des comptes et de l'économie de l'environnement » et l'édition 2002 de « L'environnement en France ». Cet ouvrage couvre l'ensemble des problématiques environnementales réparties sur trois chapitres : l'état des milieux et des territoires, les pressions exercées sur l'environnement et les réponses des acteurs. Il a fait l'objet d'un tirage à 6000 exemplaires.

Pour assumer ses missions en matière d'accès à l'information, l'institut a développé son site internet et mis au point un outil permettant de répondre en temps réel aux demandes des divers publics. En fréquentation, le site internet a totalisé plus de 5 millions d'accès, avec une durée moyenne des sessions de 9 minutes.

### **3.– Les dotations budgétaires**

Il faut rappeler que les dotations inscrites au budget du ministère se montaient en 2003 en fonctionnement à 6,017 millions d'euros et en investissement à 1,210 million d'euros en autorisations de programme. L'absence de crédits de paiement se justifie par la réserve dont dispose l'institut ; cette réserve s'explique par le fait qu'au cours des années précédentes, certaines opérations d'investissement ont dû être différées après avoir reçu les crédits correspondants. Cette réserve en crédits de paiement est suffisante pour financer les opérations prévues cette année. Le budget 2003 de l'établissement s'élève à 7,323 millions d'euros. On peut relever que les moyens en personnel ont été renforcés par la création de trois postes budgétaires.

Dans le projet de loi de finances pour 2004, les dotations prévues au budget du ministère de l'écologie et du développement durable pour l'Institut français de l'environnement se montent en fonctionnement à 5,400 millions d'euros et en investissement à 1,580 million d'euros en autorisation de programme et 0,420 million en crédits de paiement.

## EXAMEN EN COMMISSION

Au cours de sa séance du 22 octobre 2003, la Commission des finances, de l'économie générale et du Plan a examiné le budget de l'Ecologie et du développement durable.

Un débat a suivi l'exposé de votre **Rapporteur spécial**.

**M. Jean-Louis Dumont** s'est tout d'abord interrogé sur les effets des gels et annulations de crédits, intervenant en cours d'année. Il s'avère, en effet, que les crédits nécessaires à la réalisation des sites Natura 2000 ne peuvent pas, dans certains cas, être débloqués au moment où cela serait nécessaire. Cette situation constitue un frein, sur le terrain, à la mise en œuvre de ce programme. S'agissant de la conservation du patrimoine, il a ensuite demandé dans quelle mesure la situation particulière de certains oiseaux, dont le rôle des genêts, était prise en compte dans le cadre de conventions devant être signées entre l'Etat et les agriculteurs. Ce sont les départements qui se chargent aujourd'hui de l'indemnisation des agriculteurs concernés par des mesures particulières de protection de certaines espèces.

Il a considéré qu'il ne serait guère opportun pour le ministère de mettre en place des directions départementales. Le système actuel de directions régionales pourrait, en effet, être maintenu en l'état. En revanche, se pose le problème de la diligence des services déconcentrés de l'environnement, qui ont parfois tendance à répondre à leurs interlocuteurs dans des délais anormalement longs ; des retards dans les procédures relatives aux appels d'offres sont également à noter. Dans le cadre d'une amélioration de l'efficacité des actions publiques, il serait judicieux de s'interroger sur une meilleure articulation des actions sur le terrain en matière environnementale.

Il a ensuite posé des questions sur :

– la manière dont le principe de l'éco-conditionnalité élaboré dans le cadre de l'Union européenne, peut concrètement se mettre en place ;

– le mode actuel d'alerte en matière d'inondations, le système d'information du maire de la commune concernée paraissant déficient ;

– la comparaison globale, et chapitre par chapitre, des crédits inscrits en loi de finances pour 2003 et dans le projet de loi de finances pour 2004.

**M. Charles de Courson** a tout d'abord noté que, depuis de nombreuses années, l'Etat n'entretient pas dans des conditions optimales les rivières domaniales ; or cette action relève de sa compétence exclusive. La faiblesse des crédits mobilisés dans ce domaine ne permet pas un entretien normal des cours d'eau. On pourrait proposer que cette compétence soit transférée aux collectivités locales.

Il s'est interrogé ensuite sur la façon dont le Gouvernement entendait régler la question des biocarburants et a demandé si des amendements allaient être

présentés dans le cadre du projet de loi de finances rectificative. Il a enfin demandé à ce que votre Rapporteur spécial puisse faire le point sur la situation exacte de l'Office de la chasse et de la faune sauvage qui dépend du ministère, et dont la situation financière se dégrade.

**M. Marc Le Fur** a relevé que, sur le terrain, les DIREN ne disposent pas toujours des crédits suffisants pour la mise en œuvre du programme « Natura 2000 ». Les instructions de dossiers ont donc tendance à traîner en longueur. On peut également s'interroger sur les modalités de développement de l'énergie éolienne. A l'heure actuelle, très peu de dossiers sont finalisés en ce domaine pour des raisons tenant à la fois à des problèmes réglementaires et environnementaux. Il convient de mettre en œuvre davantage de projets, étant donné l'intérêt manifesté par de nombreux opérateurs en la matière.

**M. Hervé Novelli** s'est interrogé sur la nécessité de créer 100 emplois supplémentaires d'inspecteurs des installations classées. Certes, les missions de prévention des risques industriels qui leur incombent sont d'une particulière importance. Cependant, le chiffre de ces créations peut paraître élevé. Il faut par ailleurs distinguer les installations soumises au régime de la déclaration et celles soumises à l'autorisation préalable.

Votre **Rapporteur spécial**, a apporté les éléments de réponse suivants :

– s'agissant de l'exécution du budget 2003, on doit signaler que le montant des annulations prévues dans le décret du 14 mars 2003 s'élève à 16,54 millions d'euros en autorisations de programme et à 23,83 millions d'euros en crédits de paiement, dont 10,5 millions d'euros pour les dépenses en capital. Il convient en outre de noter que, par lettre du 22 avril 2003, le ministre du budget et de la réforme budgétaire a décidé la mise en réserve de 114,4 millions d'euros, dont 48,96 millions d'euros en dépenses ordinaires. Il va de soi que les gels ou annulations ont des conséquences parfois lourdes sur la mise en œuvre des politiques concernées ;

– concernant la situation de certaines espèces d'oiseaux, il est important que les agriculteurs soient sensibilisés à la question de leur préservation, ce qui contribue à la nécessaire biodiversité ;

– il n'est nullement question de créer des directions départementales de l'environnement. Le ministre de l'écologie et du développement durable a clairement annoncé que ce projet n'était pas d'actualité ; la politique de l'environnement doit s'appuyer, au niveau déconcentré, sur les directions régionales de l'environnement (DIREN) qui ont vocation à travailler en liaison avec les directions régionales de l'industrie, de la recherche et de l'environnement (DRIRE) ;

– en matière d'enfouissement des déchets, il est important que les dossiers soient traités par l'administration avec toute la diligence qui s'impose ;

– le rapport comportera une comparaison exhaustive des crédits inscrits chapitre par chapitre entre la loi de finances pour 2003 et le projet de loi de finances pour 2004 ;

– le système d’alerte des crues fonctionne de manière correcte. Les moyens mobilisés en matière de connaissance des événements météorologiques ont été renforcés de manière significative. S’agissant de l’annonce des crues, elle relève de la responsabilité des préfets qui doivent informer les maires concernés ;

– il est exact que les crédits mobilisés pour l’entretien des rivières domaniales sont, en général, faibles, l’Etat se désintéressant de l’entretien des cours des rivières concernées ;

– l’Office national de la chasse et de la faune sauvage joue un rôle fondamental et mérite, à ce titre, d’être soutenu par les pouvoirs publics. Mais il faut noter qu’il rencontre des difficultés financières importantes. Doté d’un budget global de 14 millions d’euros, cet Office devrait enregistrer en 2003 un déficit de 14 millions d’euros. Il serait bon de saisir la Cour des comptes de cette question ;

– s’agissant du développement des énergies éoliennes, on doit déplorer la faiblesse des projets réalisés, étant donné, notamment, la frilosité des administrations concernées en ce domaine ;

– la création de 100 postes d’inspecteurs des installations classées a pour but de faire face à l’évolution de la réglementation et d’éviter que la catastrophe d’AZF à Toulouse ne se reproduise. On dénombre actuellement 50.000 établissements classés. Ces derniers doivent être visités au minimum une fois tous les dix ans, étant précisé que certains établissements ayant des activités potentiellement dangereuses doivent faire l’objet de visites plus rapprochées.

**M. Jean-Jacques Descamps, Président**, a demandé à votre Rapporteur spécial quels sont les actions et programmes prévus par le ministère dans le cadre de l’application de la loi organique relative aux lois de finances.

Votre **Rapporteur spécial**, a expliqué que d’après les informations recueillies auprès du ministère, les crédits relatifs à l’environnement pourraient être regroupés en trois actions : les sécurités et pollutions, l’eau et le patrimoine naturel, le développement durable, actions auxquelles s’ajoute une fonction dite « support ». Ce projet de présentation des crédits devra, sans doute, être affiné et amélioré au cours des mois à venir. La fonction « support » apparaît mal définie.

**M. Jean-Jacques Descamps, Président**, a demandé si il ne paraît pas judicieux de séparer l’eau d’une part, et le patrimoine naturel d’autre part, dans deux programmes distincts.

Votre **Rapporteur spécial**, a jugé qu’effectivement ces deux thèmes pourraient être séparés dans deux programmes.

La Commission a ensuite *adopté*, sur la proposition de votre Rapporteur spécial, les crédits de l’Ecologie et du développement durable, et vous *demande d’émettre un vote favorable à leur adoption*.



## ANNEXE :

### AUDITION DE Mme MICHELE PAPPALARDO, PRESIDENTE DE L'AGENCE DE L'ENVIRONNEMENT ET DE LA MAITRISE DE L'ENERGIE (ADEME)

Lors de sa réunion du 16 octobre 2003, la Commission des finances ,de l'économie générale et du Plan a auditionné Mme Michèle Pappalardo, présidente de l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME).

**Mme Michèle Pappalardo** a indiqué que l'image budgétaire et financière généralement associée à l'ADEME était très différente de la réalité. L'ADEME est un établissement public à caractère industriel et commercial, employant 900 personnes en CDI et en CDD, dont les sources de financement sont des crédits budgétaires provenant de trois ministères : écologie, industrie et recherche.

Le budget d'intervention s'élève à 138 millions d'euros et celui de fonctionnement à 70 millions d'euros. Sur la période 2000-2002, 1,1 milliard d'euros ont été engagés dans les programmes d'intervention de l'ADEME : 47 % dans le domaine des déchets et des sites pollués, 15 % dans le secteur des énergies renouvelables, 15 % pour la qualité de l'air et les transports, 7 % pour la maîtrise de l'énergie et 7 % pour le bruit. Le reste est consacré aux actions transversales et à l'action internationale. Si l'on considère les types d'intervention, la répartition est la suivante :

– 58 % du budget sont consacrés aux investissements dans le domaine des déchets (33,5 %) et du bruit (6,5 %), la surveillance de la qualité de l'air (3 %) et des opérations exemplaires ou de démonstration dans les autres domaines (15 %) ;

– 22 % au soutien à la recherche ;

– 9 % à l'aide à la décision ;

– 8 % à la formation et à la communication ;

– 3 % à la maîtrise d'ouvrage des sites et sols pollués.

Le budget de l'ADEME a subi de profonds changements depuis 1999. En effet, jusqu'en 1998, l'ADEME était financée par des taxes fiscales ou parafiscales qui lui étaient affectées. À partir de 1999, les taxes affectées ont été fusionnées dans la taxe générale sur les activités polluantes (TGAP). Cette dernière ayant été affectée, à partir de 2000, au financement du FOREC, l'ADEME ne se finance désormais plus que sur des crédits budgétaires. Les « réserves » accumulées pendant la période précédente, confortées par les crédits non consommés des budgets de 1999 et 2000 qui, calibrés sur les budgets précédents financés par les taxes parafiscales, avaient été surdimensionnés, ont servi à compléter les dotations budgétaires des exercices 2000, 2001 et 2002. La situation est plus délicate depuis

2003 dans la mesure où les réserves constituées en fonctionnement et en intervention sont quasiment épuisées. Le budget de 2003 a été voté pratiquement au même niveau (323 millions d'euros) que celui de 2002 (315 millions d'euros). Toutefois, en termes de moyens disponibles, la situation est très différente cette année, puisque les réserves sont presque taries. Par conséquent, l'ADEME dispose en 2003 de 120 à 150 millions d'euros de moins qu'en 2002. Cette dégradation de la situation financière intervient alors que les missions dévolues à l'ADEME connaissent deux évolutions majeures. D'une part, dans le domaine des déchets, l'ADEME assure simplement le financement du déport de 2002. La politique des déchets est plutôt en repli pour 2003. D'autre part, la politique énergétique connaît un développement très important depuis trois ans, dont témoigne la forte demande adressée à l'ADEME par ses partenaires. Un redéploiement interne au sein du budget d'intervention a dû être réalisé pour que les moyens financiers disponibles pour 2003 dans le secteur de l'énergie soient équivalents à ceux dépensés en 2002 et ainsi permettre de répondre aux nouvelles demandes adressées à l'ADEME.

En fonctionnement, l'ADEME a été autorisée à embaucher, à deux reprises, 100 personnes en 1999, puis en 2001. Les embauches réalisées en 2001 ont été financées jusqu'à présent pour moitié par des revenus de placement et, pour moitié, par des réserves de fonctionnement. Or, à partir de 2004, ces deux sources de financement seront épuisées. L'exercice 2003 risque donc de s'avérer difficile en termes de fonctionnement. Par conséquent, un plan d'économies a été adopté, qui prévoit notamment de ne remplacer qu'un départ à la retraite sur deux. Toutefois, la question du financement de ces 100 postes restera entière en 2004.

Pour 2004, la situation financière de l'ADEME sera vraisemblablement difficile dans la mesure où le budget initial sera au plus proche des moyens disponibles, du fait de l'absence de reports, alors que les réserves seront épuisées. L'ADEME doit également réorienter son action vers le conseil et la prévention plutôt que vers l'investissement financier. En matière d'intervention, la politique des déchets doit être relancée en 2004, sous une forme plus ciblée, resserrée sur un certain nombre de priorités : prévention, aide à la décision, conseil aux élus, etc... Le débat national sur les énergies a permis de dégager un consensus sur la nécessité de relancer les économies d'énergie et de développer les énergies renouvelables. S'agissant du bruit, l'insonorisation concernant les riverains proches des aéroports relèvera dorénavant de la compétence des gestionnaires desdits aéroports. Les interrogations pour 2004 portent sur le niveau des autorisations de programme et des crédits de paiement. Le montant des crédits de paiement pour 2003 est équivalent à celui de 2002, soit 71 millions d'euros, celui des mandatements en 2003 est compris entre 300 et 330 millions d'euros et le montant des reports de crédits de paiement doit s'élever à 240 millions d'euros.

Mme Michèle Pappalardo a conclu en rappelant les instruments dont dispose l'ADEME pour remplir ses missions : un contrat de plan avec l'État pour la période 2001-2006, en cours d'actualisation, et la réorganisation de l'Agence qui passe par la réunion, prévue ce jour, du comité d'entreprise et par celle du conseil d'administration, dans deux semaines, afin d'ajuster le fonctionnement de l'ADEME à ses objectifs et à ses moyens. Les nouvelles politiques sont orientées vers des

actions plus explicatives et moins vers des interventions de guichet, ce qui justifie la forte mobilisation du personnel sur le terrain.

Après avoir excusé l'absence de M. Philippe Rouault, rapporteur spécial des crédits de l'écologie et du développement durable, en mission à l'étranger et regretté que le ministère chargé de l'industrie n'ait pas encore transmis les réponses aux questions budgétaires portant sur l'Agence, **M. Hervé Novelli** a demandé quelles sont les raisons de la reprise, depuis 2000, de la croissance de l'intensité énergétique, alors qu'elle était en baisse à la fin des années 90 : à PIB constant, on consomme aujourd'hui plus d'énergie que par le passé. En ce qui concerne la gestion passée de l'ADEME, les deux cents recrutements effectués en 1999 et en 2001 étaient-ils réellement justifiés ? Comment le passage aux 35 heures s'est-il passé ? Quel est le niveau d'endettement de l'Agence et un plan d'apurement est-il en place ? Enfin, sur quoi la renégociation du contrat de plan porte-t-elle ?

**M. Didier Migaud** a estimé que, si l'utilisation de redéploiements de crédits et des réserves était légitime, il semble que cet effort ait désormais atteint ses limites et qu'il ne soit plus possible de compter sur ces ressources en 2004. Une simple reconduction des crédits de paiement ouverts en 2003 réduirait considérablement la capacité d'action de l'Agence. Une forte hausse est donc indispensable. Il est difficile de débattre de l'avenir de l'Agence sans disposer d'informations sur les crédits qu'il est proposé de lui accorder pour 2004. On ne peut que faire part, à ce sujet, d'une certaine frustration : les chiffres ne sont pas connus.

La maîtrise de l'énergie semble constituer une priorité forte pour le président de la République. Cela aura-t-il un impact positif sur le budget de l'ADEME ? Si tel n'était pas le cas, l'ADEME se transformerait rapidement en syndic de liquidation, alors même que son utilité est reconnue par tous. La politique actuelle risque de conduire à une participation accrue des collectivités territoriales dans le financement de l'ADEME, ce qui pourrait être lourd de conséquences.

La proposition d'augmentation de la taxe intérieure sur les produits pétroliers (TIPP) sur le gasoil, annoncée hier par le Premier Ministre, paraît en contradiction avec les conclusions d'une étude menée par l'ADEME, selon lesquelles les automobiles fonctionnant au diesel consomment moins d'énergie et provoquent un effet de serre moins important que les automobiles à essence. Le rôle de l'ADEME ne serait-il pas de mettre en garde le Gouvernement contre la maladresse de cette mesure qui va à l'encontre du but environnementaliste qu'elle est censée poursuivre ?

**M. Jean-Pierre Brard** a remercié Mme Michèle Pappalardo de fournir à l'opposition des arguments contre la politique budgétaire gouvernementale, même si les détails chiffrés ne sont pas encore connus. Le rôle essentiel de l'ADEME devrait être de déterminer des politiques. Or, le recul de ses actions en matière de déchets apparaît particulièrement mal venu, alors que la France est très en retard dans ce domaine. Qualifier l'ADEME de syndic de liquidation, ou de faillite, revient à lui reconnaître une part de responsabilité dans l'aggravation de sa situation. Peut-être l'Agence n'a-t-elle pas su définir des politiques ambitieuses pour l'avenir. L'Agence

doit surtout jouer un rôle de levier auprès des collectivités locales ; son désengagement provoquerait des dégâts importants.

**M. Charles de Courson** a demandé quelle était l'efficacité réelle des actions menées par l'ADEME.

**M. Jean-Louis Dumont** a rappelé que chaque alternance politique se traduisait, pour l'ADEME, par des coups d'accélérateur ou de frein, qui induisent une difficulté à assurer une consommation régulière des crédits. Ce problème se posait déjà pour les agences qui ont précédé l'ADEME. Sur le terrain, l'action se traduit par la signature de contrats, dont l'exécution prend du retard lorsque les crédits sont réduits. Si la baisse des crédits touche aussi d'autres sources de cofinancement, l'action conduite est mise gravement en danger. La réorganisation de l'ADEME n'est-elle pas plutôt une véritable restructuration, laquelle supposerait la révision ou le renouvellement des stratégies politiques ? Le fait que la maîtrise d'énergie n'apparaisse plus comme prioritaire est regrettable ; le recul en matière de déchets est encore plus grave. Enfin, la politique de lutte contre le bruit, pourtant préconisée par un rapport du Conseil économique et social, est la grande oubliée.

**M. Michel Bouvard** a demandé de quels moyens l'Agence disposait pour accélérer l'utilisation de ses crédits et éviter que se reproduisent les reports considérables enregistrés dans le passé. Il est essentiel que tous les recrutements, y compris ceux opérés dans les établissements publics, apparaissent dans le budget de l'État, sans quoi le plafonnement des emplois ne peut être effectif. Les récents recrutements ont-ils été réalisés sur titre ou sur concours ? Quelles étaient les spécialités recherchées ?

De quels moyens dispose le « plan Soleil », domaine dans lequel la France est très en retard par rapport à ses voisins ; quelle est l'éventualité d'un partenariat avec EDF dans le domaine de l'hydraulique, et quelle est la réflexion sur la question de la diffusion du bruit en montagne ?

**M. Jérôme Chartier** s'est interrogé sur les conséquences de la rétrocession de la gestion de l'insonorisation aux aéroports, notamment en matière de nombre de dossiers, de volume financier d'intervention et d'achèvement de l'instruction des dossiers en cours.

**M. Jacques Pélissard** a souligné l'importance des financements de programmes d'intervention comme en matière de déchets, de compostage ou de gestion des déchets imputrescibles.

Le **Président Pierre Méhaignerie** s'est inquiété du retard de la France en matière d'utilisation par l'industrie d'énergies propres et du risque de délocalisation industrielle que cette situation pourrait entraîner.

**Mme Michèle Pappalardo** a répondu que la dégradation récente du ratio d'efficacité énergétique de la France est due au fait que, depuis les années 70, les phases de soutiens publics fortes ont succédé aux périodes creuses. Ces politiques cycliques d'économies d'énergie sont dommageables sur le terrain, notamment au regard du découragement des acteurs. Le nouveau « Plan Soleil » évitera les erreurs

du passé qu'ont constituées les subventions systématiques sans suivi, avec, maintenant, la création de filières d'installateurs agréés, la formation et la labellisation des matériels. La reprise de ce plan permettra de passer de 3.500 installations en 2002 à 7.500 en 2004. Mais en la matière, il existe un temps de latence entre la prise de décision et ses effets. La canicule de l'été entraînera une augmentation du nombre de climatiseurs. L'ADEME entend anticiper ces évolutions inéluctables en s'assurant que les climatiseurs seront économes et non polluants et que leur utilisation sera raisonnée. Il est vrai aussi que l'efficacité énergétique diminue de façon inquiétante dans le bâtiment et surtout dans les transports.

Les moyens humains de l'Agence, tant dans les délégations régionales qu'au siège, sont justifiés au regard de ses tâches et la mobilisation des personnels est élevée, en particulier au niveau des délégations régionales, qui représentent 40 % des emplois de l'agence. Les 35 heures n'ont pas introduit de rigidités particulières. Le bilan à mi-parcours du Contrat de Plan Etat - ADEME tiendra compte des nouvelles orientations en matière de déchets : prévention, lutte contre la pénurie d'exutoires de traitement, gestion des déchets imputrescibles et d'énergie, avec une meilleure maîtrise des coûts.

Le budget 2004 manque encore de précision car l'ADEME a trois ministères de tutelle et que le Premier Ministre n'a pas encore rendu ses arbitrages. L'étude annuelle de l'ADEME sur l'effet pollueur des automobiles, disponible sur Internet, classe tous les véhicules en fonction des émissions de gaz à effet de serre. Elle est d'une interprétation complexe, mais elle permet de distinguer les répercussions sur l'effet de serre, où les véhicules au diesel sont les moins polluants, et la pollution de l'air, où la plupart des petits diesels ne sont pas équipés de filtres. Tout dépend de ce que l'on veut mesurer.

L'exécution à mi-parcours du Contrat de Plan Etat - ADEME comporte des indicateurs quantifiés de résultats, proches des prescriptions de la loi organique, et montre qu'en moyenne 50 % des objectifs étaient atteints. Ces indicateurs pourront encore être affinés.

En matière de déchets, l'année 2003 est marquée par la fin de l'application de la loi de 1992. L'année 2004 sera l'occasion de la mise en œuvre de la nouvelle politique définie en liaison avec le ministère de l'Écologie. Les systèmes d'aide en termes d'investissements seront moins importants que par le passé, mais plus adaptés aux spécificités locales. Des progrès, voire des « bons en avant », ont été réalisés pour les décharges, les incinérateurs, les déchetteries et le tri sélectif, mais leur continuation nécessitera un flux continu d'interventions. Il faudra mettre en place une politique de réduction à la source, en sensibilisant les citoyens à moins jeter.

Le **Président Pierre Méhaignerie** a souligné que, sur le terrain, il était souvent difficile de faire accepter des unités d'incinération et que les réactions institutionnelles, tant de l'ADEME que des administrations, étaient souvent défavorables. Or, il ne semble pas y avoir de solution au traitement des déchets sans incinération.

**Mme Michèle Pappalardo** a confirmé la remarque du Président : il n'y a pas de solutions alternatives. La création de nouvelles usines d'incinération doit être faite en respectant des normes précises pour limiter les rejets de dioxine, afin que l'impact sanitaire soit le plus faible possible. Ceci est techniquement parfaitement possible. Des efforts importants en termes de concertation et de transparence doivent être faits en amont et, en aval, dans le suivi des installations.

Le coup de frein budgétaire le plus évident pour l'ADEME a été le passage d'un financement par une taxe affectée à un financement budgétaire. Désormais, les risques sont beaucoup plus importants en cas de tensions budgétaires, comme c'est le cas actuellement. Ceci est d'autant plus vrai que les réserves que l'ADEME a accumulées ne sont pas sans limites. Quant à la réorganisation de l'ADEME, il faut préciser qu'aujourd'hui, il existe un président, un directeur général et onze directeurs, dont quatre sont compétents sur les questions énergétiques, et il n'existe pas d'échelon de synthèse. Il est donc indispensable de mettre en place un échelon de cohérence, pour développer une transversalité.

Le passage d'une mission d'investissements directs à une mission d'aide à la décision devrait permettre des délais de paiement plus courts.

Le « plan Soleil » fonctionne aujourd'hui grâce à des subventions versées à des particuliers par l'ADEME. L'objectif pour 2006 est d'arriver à 30.000 chauffe-eau solaires. Malheureusement, les ressources en personnel sont insuffisantes pour traiter rapidement toute la demande. On peut douter de l'utilité de l'ADEME comme simple guichet de subvention. L'ADEME doit avant tout être une force d'initiation, quitte à ce que ses outils soient, par la suite, repris par d'autres. En matière de partenariats, l'ADEME fonctionne essentiellement par des appels à projets et noue donc de nombreux partenariats avec des entreprises et des établissements publics, en particulier avec EDF.

42 millions d'euros avaient été dépensés sur l'ensemble du territoire, en particulier en Ile de France pour lutter contre les nuisances sonores aéroportuaires ; 2.719 dossiers ont ainsi été traités. En la matière, la consommation des crédits est satisfaisante. Pour 2003, le conseil d'administration a décidé, en juillet dernier, de compléter de 8 millions d'euros la dotation initiale. L'ADEME est actuellement en discussion avec la direction générale de l'aviation civile, puisque les gestionnaires d'aéroports doivent reprendre cette mission. L'ADEME doit néanmoins rester présente dans ce dispositif, pour que tous puissent profiter de son expertise technique.

L'objectif européen est que 21 % de la consommation d'électricité soient issus d'énergies propres. Aujourd'hui, ce taux n'est que de 15 %. Des tarifs préférentiels de rachat de l'électricité produite par l'énergie éolienne doivent favoriser ce développement. Le coût pour EDF de ces tarifs n'est que de 25 à 30 millions d'euros par an, et non de 1,3 milliard d'euros comme on le prétend parfois, cette somme amalgamant l'ensemble des charges de service public d'EDF, dont 800 millions d'euros au titre de la cogénération. La France est aujourd'hui très en retard en matière d'énergies propres par rapport à ses voisins européens, en particulier allemand. Les énergies liées à la biomasse fournissent 150 millions de Kw/H contre 12 milliards de kw/H en Allemagne. L'utilisation d'énergies renouvelables sous forme de chaleur doit être développée.

---

N° 1110 – Annexe 13 : Rapport spécial de M. Philippe Rouault sur le projet de loi de finances pour 2004 : Ecologie et développement durable