



N° 258

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

DOUZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 10 octobre 2002.

AVIS

PRÉSENTÉ

AU NOM DE LA COMMISSION DES AFFAIRES ÉCONOMIQUES, DE
L'ENVIRONNEMENT ET DU TERRITOIRE SUR LE PROJET DE **loi de
finances pour 2003** (n° 230),

TOME IV

ÉCOLOGIE ET DÉVELOPPEMENT DURABLE

PAR M. CHRISTOPHE PRIOU,

Député.

Voir le numéro : 256 (annexe 13)

Lois de finances.

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION.....	5
I.— LA CONSTITUTION D'UN RESEAU D'ESPACES PROTEGES : UNE PRIORITE BUDGETAIRE	7
A. UNE POLITIQUE VOLONTARISTE POUR DEVELOPPER LE RESEAU NATURA 2000.....	7
1. La progression des moyens d'investissement du Fonds de gestion des milieux naturels.....	7
2. Les difficultés d'application de la directive « Habitats » et de constitution du réseau Natura 2000	8
B. LES INSTRUMENTS AU SERVICE DU RESEAU D'ESPACES NATURELS.....	10
1. Les parcs naturels nationaux.....	10
2. Les parcs naturels régionaux	10
3. Les réserves naturelles	11
4. Le Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres	11
C. UN SOUTIEN ACCRU A LA PROTECTION ET A LA REHABILITATION DES SITES ET PAYSAGES	12
II.— UNE POLITIQUE DE L'EAU AXEE SUR LA PREVENTION DES INONDATIONS	13
A. LA PREVENTION DES INONDATIONS : UNE REFORME AMBITIEUSE ALLIANT REDUCTION DU RISQUE ET RENFORCEMENT DE LA PROTECTION DES PERSONNES ET DES BIENS.....	13
1. Les axes de la réforme.....	13
<i>a) La réduction du risque en amont.....</i>	<i>13</i>
<i>b) L'amélioration de la protection des personnes et des biens.....</i>	<i>14</i>
2. Le projet de budget pour 2003 : des moyens soutenus	14
B. LE FONDS NATIONAL DE SOLIDARITE POUR L'EAU (FNSE) ET LES AGENCES DE L'EAU : UNE PERIODE TRANSITOIRE POUR LES POLITIQUES DE PEREQUATION ET DE SOLIDARITE	15
1. La réorientation des crédits du FNSE en faveur de la connaissance des données sur l'eau et la lutte contre les pollutions diffuses.....	15
2. La transition des agences de l'eau vers leurs VIII ^{èmes} programmes.....	17
C. LA LUTTE CONTRE LES POLLUTIONS MARINES, LE PARENT PAUVRE DE LA POLITIQUE DE L'EAU ?	19

III.— LA SECURITE, AXE PRIVILEGIE DE LA POLITIQUE DE PREVENTION DES POLLUTIONS ET DES RISQUES	20
A. LA PREVENTION DES RISQUES NATURELS.....	20
B. LE SOUTIEN A LA POLITIQUE DE PREVENTION DES RISQUES TECHNOLOGIQUES.....	21
1. Des dotations budgétaires confortées.....	21
2. Le renforcement de la capacité d'expertise de l'Institut national de l'environnement industriel et des risques.....	21
3. L'inspection des installations classées.....	22
4. L'institut de radioprotection et de sûreté nucléaire.....	23
C. LA POLITIQUE DES DECHETS MENAGERS AU LENDEMAIN DE L'ECHÉANCE DE 1 ^{ER} JUILLET 2002.....	24
1. La situation actuelle : le non respect de l'échéance du 1 ^{er} juillet 2002.....	24
2. Quel avenir pour le système d'aides de l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie ?.....	25
D. LA POURSUITE DE LA LUTTE CONTRE LES NUISANCES SONORES ET LA POLLUTION ATMOSPHERIQUE.....	26
1. La lutte contre le bruit.....	26
2. La lutte contre la pollution atmosphérique.....	28
IV.— LE SOUTIEN AUX POLITIQUES ENVIRONNEMENTALES POUR PROMOUVOIR LE DEVELOPPEMENT DURABLE	29
A. L'ELABORATION DE LA CHARTE DE L'ENVIRONNEMENT : QUEL ROLE POUR LE PARLEMENT ?.....	29
B. DES PARTENARIATS CONFORTES.....	30
1. Les conventions pluriannuelles d'objectifs avec les associations.....	30
2. Des moyens conséquents pour les contrats de plan Etat-régions.....	30
C. ALLIER LA CAPACITE D'EXPERTISE ET LA PARTICIPATION DU PUBLIC.....	31
1. Le rôle des experts : l'Agence française de sécurité sanitaire environnementale.....	31
2. Améliorer la participation du public.....	32
EXAMEN EN COMMISSION	35

MESDAMES, MESSIEURS,

Le projet de budget de l'écologie et du développement durable pour 2003 est relativement stable par rapport au budget de 2002, puisqu'il ne diminue que de 0,16 % par rapport à ce dernier. On peut d'autant plus se réjouir de cette quasi-reconduction des crédits qu'elle s'inscrit dans un contexte budgétaire difficile, caractérisé par des marges de manœuvre réduites.

Ce léger recul ne traduit pas pour autant un désengagement de l'Etat en matière d'environnement. C'est plutôt d'un redéploiement des crédits qu'il s'agit et les missions essentielles du ministère de l'écologie et du développement durable sont confortées. Les effectifs sont stables : il n'est donc pas question de revenir sur les capacités d'intervention du ministère. En outre, les missions de celui-ci sont, pour une part essentielle, consacrées à des actions permanentes qui doivent être appréciées sur le long terme et n'ont pas forcément de traduction budgétaire.

En cette période de transition, le projet de budget soumis à notre examen se caractérise par la volonté de mener une politique de moyen terme cohérente - c'est par exemple le cas avec la réforme du dispositif de prévention des inondations ; il permet également d'honorer les engagements passés et d'assurer la continuité de l'action publique dans le domaine de l'environnement, par exemple en accordant un soutien renforcé à la constitution du réseau Natura 2000, afin que la France se conforme à ses engagements communautaires.

Enfin, il ne peut être appréhendé sans tenir compte des multiples réformes qui devraient voir le jour sous la présente législature : une amélioration de la prévention des risques industriels et naturels, la nécessaire réflexion sur la politique des déchets ménagers, ou encore la réforme concertée de la politique de l'eau. C'est aussi à l'aune de ces projets qu'il convient d'apprécier la politique définie pour l'écologie et le développement durable.

I.— LA CONSTITUTION D'UN RESEAU D'ESPACES PROTEGES : UNE PRIORITE BUDGETAIRE

A. UNE POLITIQUE VOLONTARISTE POUR DEVELOPPER LE RESEAU NATURA 2000

1. La progression des moyens d'investissement du Fonds de gestion des milieux naturels

Rappelons que le Fonds de gestion des milieux naturels (FGMN) assure le financement de la politique de préservation des milieux naturels qui relève principalement de mesures contractuelles, telles que le réseau Natura 2000. Le fonds ne finance pas directement de personnel ; toutefois, les crédits qui lui sont octroyés au titre IV participent au fonctionnement de nombreuses structures gestionnaires d'espaces naturels, comme les parcs naturels régionaux ou les conservatoires régionaux d'espaces naturels.

DOTATIONS BUDGÉTAIRES AFFECTÉES AU FGMN

(en euros)

CHAPITRE / ARTICLE	LFI 2002	PLF 2003	EVOLUTION EN %
34-98 / 03 (fonctionnement, <i>c.d</i> ⁽¹⁾)	4 547 000	3 891 570	- 14,41
34-98 / 04 (fonctionnement, <i>c.n.d</i> ⁽²⁾)	2 466 289	1 778 000	- 27,91
44-10 / 10 (interventions, <i>c.n.d.</i>)	5 517 750	5 410 000	- 1,95
44-10 / 60 (interventions, <i>c.</i> <i>d.</i>)	21 284 074	21 277 188	- 0,03
57-20 / 70 (acquisitions et études)	3 450 000	4 141 000	+ 20,03
67-20 / 70 (investissement)	2 980 000	5 600 000	+ 87,92
Total CP	40 245 113	42 097 758	+ 4,60

Source : Fascicule budgétaire « écologie et développement durable »

Dans le projet de budget pour 2003, le FGMN bénéficie de dotations en augmentation de 4,6 %, puisqu'elles s'établissent à près de 42,1 millions d'euros, contre 40,24 millions d'euros en 2002.

Cette progression, qui s'inscrit dans un effort constant de hausse des dotations du fonds, concerne principalement les dépenses en capital et devrait notamment permettre au fonds de mener, pour un montant de 19,82 millions

⁽¹⁾ *c.d.* : crédits déconcentrés

⁽²⁾ *c.n.d.* : crédits non déconcentrés

d'euros, la poursuite de la mise en œuvre du réseau Natura 2000, notamment pour l'élaboration des documents d'objectifs et le soutien, sur une base contractuelle, des activités menées par les propriétaires et les exploitants dans les sites du réseau. Ces dotations bénéficieront également aux parcs naturels régionaux et aux réserves de biosphère (9,07 millions d'euros), à la protection de la biodiversité et l'initiative française pour les récifs coralliens (6,86 millions d'euros), à l'inventaire du patrimoine naturel (2,07 millions d'euros), ou encore aux conservatoires régionaux des espaces naturels (1,27 million d'euros).

2. Les difficultés d'application de la directive « Habitats » et de constitution du réseau Natura 2000

La mise en œuvre de la directive « Habitats »⁽¹⁾, notamment en vue de la constitution du réseau Natura 2000, a donné lieu à de nombreux contentieux. Ainsi, par un arrêt du 27 septembre 1999, le Conseil d'Etat a tout d'abord annulé une circulaire du ministre de l'environnement, en date du 11 août 1999, au motif que celle-ci définissait une procédure d'urgence passant outre les consultations locales prévues par voie réglementaire. Par le même arrêt, ont été annulées des décisions du ministre de l'environnement datant de 1997 et transmettant à la Commission des propositions portant sur 535 sites.

Puis, sur un recours de l'association « coordination nationale Natura 2000 », le Conseil d'Etat a annulé, par une décision du 22 juin 2001, la décision du ministre de l'environnement du 15 juillet 1999, transmettant à la Commission européenne 531 propositions de sites (sur 1106 proposés). Cette annulation partielle était motivée par le fait que le ministère n'avait pas régulièrement mené toutes les consultations locales avant la transmission des sites à la Commission européenne, en application des dispositions réglementaires nationales.

Il est donc aujourd'hui nécessaire de conduire de nouvelles consultations locales sur ces sites.

Le retard pris par la France dans l'envoi de ses propositions à la Commission a en outre conduit cette dernière à engager en 1999 une procédure d'infraction en manquement. Le 6 avril 2000, la Cour de justice des Communautés européennes (CJCE) a condamné la France pour transposition incomplète de la directive « Habitats ». Puis, en juillet 2000, la Commission européenne a adressé au gouvernement français une mise en demeure pour non exécution de l'arrêt de la Cour. La France a ensuite été condamnée au paiement d'une astreinte pour non transposition. Dans un arrêt du 11 septembre 2001, la CJCE a en outre jugé que la France n'avait pas satisfait à ses obligations en n'ayant pas présenté une liste nationale complète de ses propositions de sites dans les délais impartis et comme exigé par l'article 4 de la directive « Habitats ».

⁽¹⁾ Directive 92/43/CEE du Conseil du 21 mai 1992 concernant la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore

La Commission européenne a, par ailleurs, indiqué qu'elle suspendrait le versement des sommes attribuées à la France au titre du FEOGA-garantie et des fonds structurels, si la directive « Habitats » n'était pas rapidement transposée.

La constitution du réseau Natura 2000 en France ne semble donc être pour l'instant qu'une longue succession de recours à l'encontre de procédures entachées d'irrégularités en raison de la légèreté du ministère qui en avait la charge.

Il est aujourd'hui temps d'aboutir sur ce dossier trop longtemps bloqué. A cet égard, on peut espérer que les moyens financiers accrus octroyés au FGMR permettront des avancées.

Mais ce serait se voiler la face que d'ignorer les oppositions de fond qui se sont exprimées, au-delà des recours procéduriers, quant à la mise en œuvre de la directive « Habitats ».

C'est surtout la notion de perturbation, qui apparaît dans l'article 6 de la directive, qui pose problème. En effet, celui-ci précise que « les États membres prennent les mesures appropriées pour éviter, dans les zones spéciales de conservation, la détérioration des habitats naturels et des habitats d'espèces ainsi que les perturbations touchant les espèces pour lesquelles les zones ont été désignées, pour autant que ces perturbations soient susceptibles d'avoir un effet significatif eu égard aux objectifs de la présente directive ».

Cette notion de perturbation est, à juste titre, perçue comme une véritable contrainte par les usagers de la nature, qu'il s'agisse d'agriculteurs, de chasseurs ou de pêcheurs. Les craintes sont réelles, qu'à terme, soit exclue toute activité humaine sur les sites Natura 2000, en raison de la notion de « perturbation ». C'est donc le processus de « sanctuarisation de la nature », qu'impliquerait Natura 2000, qui est contesté.

Il est vrai que certains projets d'aménagements ont dû être annulés car ils empiétaient sur des projets de sites Natura 2000. Ainsi, le Conseil d'Etat a suspendu, le 9 juillet 2001, l'exécution d'un arrêté du ministère de l'agriculture en date du 6 février 2001, qui délivrait des droits à planter de la vigne dans une zone AOC, située à l'intérieur d'un site Natura 2000 proposé à la Commission européenne.

A ce jour, la France n'a d'autre choix que d'appliquer la directive « Habitats » pour se conformer à ses obligations communautaires. Votre rapporteur pour avis est en outre conscient que la désignation de sites Natura 2000 peut constituer un véritable atout pour certains territoires. Mais la question demeure de l'interprétation qu'il convient de donner à la notion de perturbation. Il convient que le Gouvernement adopte sur ce point une position sans équivoque, tant sur le plan national qu'auprès des instances communautaires, faute de quoi la constitution du réseau Natura 2000 continuera de susciter de fortes réticences.

B. LES INSTRUMENTS AU SERVICE DU RESEAU D'ESPACES NATURELS

1. Les parcs naturels nationaux

On compte actuellement sept parcs nationaux qui couvrent des domaines terrestres et maritimes variés. Le projet de budget pour 2003 se caractérise par une progression des moyens qui leur sont attribués, puisqu'ils s'élèvent à 35,56 millions d'euros en dépenses ordinaires et autorisations de programme, soit une progression de 4,25 % ; en outre, ces structures bénéficieront de 8,9 millions d'euros en autorisations de programme. On doit par ailleurs souligner que le projet de budget prévoit la création de 25 emplois, dont 19 transformations d'emplois précaires.

2. Les parcs naturels régionaux

Comme l'a fait remarquer la ministre de l'écologie et du développement durable lors de son audition par la commission de la production et des échanges, les parcs naturels régionaux (PNR) sont de véritables précurseurs du développement durable. Rappelons qu'ils ont quatre missions essentielles : la protection et la gestion du patrimoine naturel, le développement économique et social de ce patrimoine, l'accueil et l'information du public et enfin l'expérimentation.

Fondés sur la notion de contrat et de libre adhésion, créés et renouvelés à l'initiative des régions, les parcs naturels régionaux ont aujourd'hui fait la preuve de leur utilité, comme le démontre le succès qu'ils ont rencontré : on compte aujourd'hui 40 PNR qui couvrent 12 % du territoire national, plus de 3380 communes pour une population de 2,8 millions d'habitants.

Compte tenu de leur importance en termes d'outils d'aménagement du territoire, votre rapporteur pour avis s'inquiète de l'avenir qui sera réservé à ces structures. Le projet de budget pour 2003 est sur ce point relativement satisfaisant, puisqu'il dote les parcs naturels régionaux de 8,3 millions d'euros en crédits de paiement et dépenses ordinaires contre 7,4 millions d'euros en 2002, soit une progression de 12,16 % ; il est vrai que deux parcs supplémentaires devraient être créés. Le soutien au fonctionnement des parcs devrait donc se traduire par une dotation moyenne de 150 000 euros par parc. S'agissant des crédits d'investissement, chaque parc devrait recevoir une dotation de l'ordre de 75 000 euros, les deux nouveaux parcs bénéficiant quant à eux d'une dotation de 10 000 euros.

Mais au-delà des questions strictement budgétaires, des interrogations se font jour quant à la nécessaire adaptation de la politique des parcs naturels régionaux, notamment pour mieux associer les habitants, impliquer davantage les entreprises dans le développement durable du territoire, ou encore ouvrir davantage les PNR aux expériences extérieures. On ne pourra pas non plus, dans le cadre de la future étape de la décentralisation annoncée par le Premier ministre, faire l'économie d'une réflexion sur la nécessaire articulation entre les PNR d'une part et les pays et les agglomérations d'autre part, afin de mettre un terme à la confusion qui règne aujourd'hui. Il conviendra enfin de s'attaquer au problème de la structure des personnels des parcs, dont un quart est aujourd'hui constitué d'emplois-jeunes.

3. Les réserves naturelles

En août 2002, la France comptait 152 réserves naturelles protégeant 540 030 hectares et une trentaine de dossiers était en cours de procédure concernant la création de nouvelles réserves ou des extensions et modifications de réglementation de réserves existantes.

Le projet de loi de finances pour 2003 prévoit de conforter les dotations de fonctionnement des réserves naturelles qui bénéficieront de 10,7 millions d'euros, contre 10,56 millions d'euros en 2002. Quant à leurs dotations en autorisations de programme, elles s'élèvent à 3 millions d'euros dans le projet de budget, contre 3,69 millions d'euros en 2002.

Les moyens de fonctionnement supplémentaires dégagés devraient notamment permettre de mettre en place les équipes chargées de la gestion des nouvelles réserves et, dans une moindre mesure, de soutenir une politique de rattrapage des salaires afin de tenir compte de la charte du personnel des réserves naturelles adoptée au cours de l'assemblée générale de Réserves naturelles de France en avril 2001.

4. Le Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres

Cet établissement a élaboré une stratégie à long terme qui s'appuie sur un inventaire exhaustif des sites naturels le long du littoral. En cours de mise à jour, cette stratégie prévoit la maîtrise foncière de 200 000 hectares en bord de mer pour atteindre l'objectif de protection définitive d'un tiers du littoral français. En 2002, cet objectif est rempli à environ un tiers.

L'année 2001 a constitué une année charnière pour le Conservatoire. Elle a en premier lieu été marquée par la mission confiée à M. Louis Le Pensec, sénateur, afin de définir dans quelle mesure il était nécessaire d'adapter le cadre légal et réglementaire de l'établissement, compte tenu des évolutions constatées depuis 1975, date de création de celui-ci. Le rapport de M. Le Pensec a été remis au Premier ministre le 20 juillet 2001 et un grand nombre de ses recommandations ont été suivies sous forme de dispositions législatives dans le cadre de la loi n° 2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité.

La mission du Conservatoire et l'objectif retenu pour le long terme d'un patrimoine de 200 000 hectares ont ainsi été confirmés ; par ailleurs, les relations de l'établissement avec les gestionnaires des espaces ont été clarifiées, une base légale a été donnée à son partenariat avec les collectivités locales, son intervention sur le domaine public maritime naturel a été reconnue, le dispositif de préemption amélioré et de nouveaux pouvoirs ont été conférés aux gardes du littoral.

En termes d'action foncière, le Conservatoire a acquis 3 414 hectares en 2001, soit une progression de 63 % de son volume d'acquisitions par rapport à l'année 2000. Plus de 300 actes d'acquisition ont ainsi été signés, dont les trois cinquièmes pour la seule façade Atlantique et la Bretagne. Au premier semestre 2002, l'établissement a également acquis 900 hectares.

Le Conservatoire a aujourd'hui à mener des opérations plus complexes et plus coûteuses qu'à ses débuts. Les marges de manœuvre financières de l'établissement commencent donc à être sérieusement menacées par le renchérissement du coût des terrains et pourraient conduire, selon le ministère de l'écologie et du développement durable, à une réévaluation des besoins de financement au cours des prochaines années.

Par ailleurs, dans la mesure où le patrimoine du Conservatoire augmente de façon régulière, le volume des travaux à accomplir, le nombre des conventions de gestion à négocier, le suivi de la gestion prennent une importance croissante. La structure de l'établissement et le niveau de ses effectifs doivent donc être adaptés pour tenir compte du fait qu'il exerce des responsabilités de propriétaire de plus en plus lourdes et qu'il doit assurer un suivi régulier de son patrimoine. C'est d'ailleurs ce qui a été engagé en 2002 avec la création de 15 postes.

On peut en revanche s'étonner que le projet de budget pour 2003 ne renforce pas les efforts consentis en faveur de l'établissement. En effet, si la dotation de fonctionnement progresse de 3,01 % pour s'élever à 7,46 millions d'euros, notamment pour permettre la création de trois postes budgétaires, les subventions d'investissement accordées par l'Etat s'élèvent à 17,1 millions d'euros, soit une baisse de 6,21 % ; le constat est similaire s'agissant des autorisations de programme, qui diminuent de 6,23 % pour s'établir à 18,07 millions d'euros. Ainsi, si l'établissement est assuré de bénéficier de dotations de fonctionnement suffisantes, un doute subsiste quant à sa capacité d'intervention foncière.

C. UN SOUTIEN ACCRU A LA PROTECTION ET A LA REHABILITATION DES SITES ET PAYSAGES

Les opérations « grand site » permettent, grâce à un partenariat entre l'Etat et les collectivités territoriales, de réhabiliter et mettre en valeur des sites classés particulièrement remarquables et menacés, notamment du fait de l'afflux touristique. Après études et concertation, un programme de remise en valeur de l'espace protégé est présenté au ministre chargé des sites pour approbation.

Dans le cadre de ces opérations partenariales, la part de l'Etat est variable et peut atteindre au maximum 50 % du total des études et des travaux ; outre les participations des collectivités, les opérations « grand site » peuvent également bénéficier de fonds européens.

A ce jour, trente-deux opérations sont en cours d'études ou en travaux, à des stades d'avancement divers ; plusieurs projets sont également en cours d'examen.

Les dotations budgétaires consacrées aux opérations « grand site » sont en croissance constante depuis quelques années : alors qu'elles s'élevaient à 1,11 million d'euros en 1999, elles se sont établies à 2,43 millions d'euros en 2002 (0,23 million d'euros pour les études et 2,2 millions d'euros pour les travaux).

Le projet de budget pour 2003 confirme cette tendance à la hausse, puisqu'il affecte 4,53 millions d'euros en dépenses ordinaires et crédits de paiement à la protection et la réhabilitation des sites et paysages, soit des moyens en progression de 19,49 % ; les autorisations de programme ouvertes s'élèvent à 7,23 millions d'euros.

II.— UNE POLITIQUE DE L'EAU AXEE SUR LA PREVENTION DES INONDATIONS

A. LA PREVENTION DES INONDATIONS : UNE REFORME AMBITIEUSE ALLIANT REDUCTION DU RISQUE ET RENFORCEMENT DE LA PROTECTION DES PERSONNES ET DES BIENS

1. Les axes de la réforme

A la suite des dramatiques inondations qui sont survenues dans le sud-est, moins d'un an après les inondations de la Somme, le Gouvernement a décidé de mettre en place un plan d'action ambitieux pour améliorer la prévention des inondations.

Cela passe en premier lieu par le plan de soutien aux victimes des inondations. La mise en œuvre de la procédure de « catastrophe naturelle » devrait ainsi permettre aux sinistrés d'être indemnisés dans les meilleurs délais ; il a en outre été décidé que le taux de subvention aux collectivités locales pour reconstruire les réseaux de voirie, les routes et les équipements sera de 90 % et non de 30 % comme cela est le cas habituellement ; la taxe sur la valeur ajoutée sera remboursée aux entreprises l'année des travaux et non un an après comme la procédure habituelle l'impose. En outre, M. Hervé Gaymard, ministre de l'agriculture, de l'alimentation, de la pêche et des affaires rurales, a décidé que le taux des calamités naturelles serait augmenté de 15 % ; des exonérations fiscales seront prévues en matière de logement.

Au-delà de cette gestion de la crise, Mme Roselyne Bachelot-Narquin, ministre de l'écologie et du développement durable, a annoncé une ambitieuse réforme du dispositif de prévention des inondations, qui s'inscrit dans le moyen terme et privilégiera deux axes : la réduction du risque en amont et l'amélioration de la protection des personnes et des biens.

a) La réduction du risque en amont

La lutte contre les inondations en France s'est surtout appuyée sur des infrastructures lourdes de protection à l'aval, en négligeant de mieux gérer le risque en amont. C'est pourtant cette dernière démarche qui devrait être privilégiée car elle se montre à la fois efficace et respectueuse de l'environnement. Il est donc envisagé de développer les mesures de régulation ou de ralentissement du débit en amont, en mettant en place des zones d'expansion des crues qui permettent de réduire la violence du phénomène. La ministre a ainsi annoncé que le budget du ministère de l'écologie et du développement durable pourrait consacrer sur les quatre prochaines

années jusqu'à 130 millions d'euros à une quinzaine de programmes de prévention des inondations sur des bassins stratégiques, cette somme devant donner lieu à un total d'environ 400 millions d'euros d'investissements de la part des collectivités publiques concernées.

Par ailleurs, la politique de réduction du danger devrait également passer par des dispositifs complémentaires qui seront probablement intégrés au futur projet de loi portant sur les risques naturels et technologiques. Ainsi, il est envisagé de sur-inonder les prairies en amont des zones urbanisées en contrepartie d'une indemnisation liée à cette servitude et de lutter contre l'érosion, par exemple par la destruction des talus et l'arrachage des haies, en concertation avec les représentants du monde agricole.

b) L'amélioration de la protection des personnes et des biens

Comme l'a annoncé la ministre, le système national d'annonce des crues devrait être réformé et devenir un système de prévision des crues. Au-delà du changement de terminologie, il s'agira de mieux répartir les services d'annonce des crues sur le territoire et de les doter de moyens humains suffisants. En effet, à l'heure actuelle, les 52 services disposent d'environ 150 postes budgétaires, soit une moyenne inférieure à 3 postes par service, ce qui pose évidemment problème en situation de crise et ne permet pas à ces services de se consacrer comme il le faudrait à la connaissance exhaustive du territoire. Il est donc prévu de créer de véritables pôles de compétences sur les bassins ou les sous-bassins qui le justifient.

Par ailleurs, un autre volet de la réforme sera consacré aux orages cévenols. Le réseau de radars ARAMIS, qui repère les nuages précurseurs de tels orages, sera renforcé. Sur la période 2003-2005, 5,5 millions d'euros devraient être consacrés à ce programme. En outre, le centre national d'appui aux services de prévision des crues sera créé dès 2003 et sera dédié principalement à la veille opérationnelle des orages cévenols.

Il s'agira également de développer la mémoire et la culture du risque. A cette fin, des plans de sensibilisation des populations devraient être financés et auront notamment à informer sur le risque, sur les politiques de prévention et sur la conduite à tenir en cas de réalisation du risque ; des conférences locales sur les risques naturels devraient également voir le jour. Enfin, la procédure des plans de prévention des risques naturels prévisibles devrait être réformée, en établissant le principe de la participation de la collectivité nationale au financement des mesures de gestion imposées aux propriétaires des habitations situées dans les zones à risque ; seul les plans approuvés devraient donner lieu à cette aide.

2. Le projet de budget pour 2003 : des moyens soutenus

L'essentiel des crédits du ministère de l'écologie et du développement durable en matière de prévention des inondations est affecté au plan décennal de restauration des rivières. Ce programme, évalué en 1994 à 1,55 milliard d'euros, est financé à 40 % par l'Etat et ses établissements publics. En 1999, la décision a été

prise de prolonger ce programme jusqu'en 2006 et d'en augmenter le montant annuel.

Pour les sept années 2000 à 2006, la poursuite du programme a été contractualisée pour la partie financée par les collectivités locales dans les contrats de plan Etat-régions et le montant annuel des dotations a été relevé par rapport à celles octroyées dans les années 1994 à 1999.

En 2001, l'Etat avait décidé d'augmenter l'effort annuel consacré à la protection des lieux habités contre les crues, le montant des dotations s'élevant ainsi à 32 millions d'euros en dépenses ordinaires et autorisations de programme, auxquels s'est ajoutée une contribution de 14,6 millions d'euros versés par le Fonds national de solidarité pour l'eau. Cet effort avait été poursuivi au même niveau en 2002 ; il en est de même dans le projet de budget pour 2003.

B. LE FONDS NATIONAL DE SOLIDARITE POUR L'EAU (FNSE) ET LES AGENCES DE L'EAU : UNE PERIODE TRANSITOIRE POUR LES POLITIQUES DE PEREQUATION ET DE SOLIDARITE

1. La réorientation des crédits du FNSE en faveur de la connaissance des données sur l'eau et la lutte contre les pollutions diffuses

Rappelons qu'en application de l'article 58 de la loi de finances pour 2000, le compte d'affectation spéciale « Fonds national de l'eau » comporte depuis le 1^{er} janvier 2000 deux sections A et B, la première intitulée « Fonds national de développement des adductions d'eau » (FNDAE) dont l'ordonnateur principal est le ministre chargé de l'agriculture, la seconde intitulée « Fonds national de solidarité pour l'eau » (FNSE), dont l'ordonnateur principal est le ministre chargé de l'environnement. Ce dernier fonds a pour objectif d'instaurer un dispositif de solidarité nationale dans le domaine de l'eau afin d'assurer un meilleur équilibre entre les moyens financiers des six bassins hydrographiques de métropole tout en organisant et regroupant le financement d'actions d'intérêt commun à ces bassins.

Les recettes du FNSE inscrites dans la loi de finances pour 2002 s'élevaient à 83,4 millions d'euros. Pour 98 % d'entre elles, elles provenaient du produit du prélèvement de solidarité pour l'eau, prélèvement fiscal opéré sur le budget des agences de l'eau et dont le montant est voté chaque année par le Parlement. Les recettes diverses ou accidentelles, correspondant notamment à des participations de tiers au fonctionnement des réseaux d'hydrométrie, s'élevaient à 1,8 million d'euros en 2002.

Dans le projet de loi de finances pour 2003, il est prévu de ramener le niveau des recettes à 83 millions d'euros, soit une légère baisse de 0,48 %. Le prélèvement de solidarité pour l'eau reste inchangé et s'élève à 81,6 millions d'euros, tandis que la prévision de recettes diverses ou accidentelles régresse légèrement pour s'établir à 1,4 million d'euros contre 1,8 million d'euros l'année précédente.

RÉPARTITION THÉMATIQUE DES CRÉDITS DU FNSE

(en millions d'euros)

THEMES	CREDITS 2002	CREDITS 2003	EVOLUTION 2003/2002 (EN %)
Péréquation et solidarité	37,8	20,4	- 46,03
Connaissance des données sur l'eau et des milieux aquatiques	28,5	40,6	+ 42,46
Lutte contre les pollutions diffuses	16,0	20,3	+ 26,88
Actions de sensibilisation	1,1	1,7	+ 54,55
Total	83,4	83,0	- 0,48

Source : Ministère de l'écologie et du développement durable

Comme on peut le constater, les crédits du FNSE sont redéployés en faveur de deux politiques prioritaires : la connaissance des données sur l'eau et la lutte contre les pollutions diffuses d'origine agricole. Les moyens en faveur des actions de sensibilisation progressent également fortement, mais représentent une faible part du total des crédits du fonds.

Les moyens consacrés à la connaissance des données sur l'eau progressent ainsi de plus de 42 %, le FNSE devant se substituer à certaines aides octroyées par les agences de l'eau. L'accent sera mis sur le renforcement de la surveillance des systèmes aquifères d'intérêt national et notamment du réseau national de surveillance des eaux souterraines. Il est en effet primordial de disposer de bases de données complètes ; l'effort financier consenti devrait permettre de réelles avancées en la matière.

Par ailleurs, on constate la nette progression (+ 26,88 % par rapport à 2002) des moyens du FNSE consacrés à la lutte contre les pollutions d'origine agricole. Ils permettront de financer le programme national d'actions visant à réduire les pollutions dues aux produits sanitaires ou « plan phyto » qui promeut la sensibilisation et la formation des agriculteurs aux bonnes pratiques de manipulation et d'application des produits phytosanitaires, ainsi que l'assistance technique aux communes pour la gestion de ces mêmes produits. Cet effort bénéficiera également au financement de la couverture hivernale des sols agricoles à proximité des captages d'eau potable.

Il paraît en effet aujourd'hui indispensable de renforcer l'effort en matière de lutte contre les pollutions diffuses, sans pour autant montrer les agriculteurs du doigt : les pollutions diffuses sont dues à des mécanismes physico-chimiques complexes, qui dépendent, outre des pratiques agricoles mises en œuvre, de la vulnérabilité du milieu et des conditions climatiques.

La dégradation de la qualité de l'eau dans plusieurs zones de captage, en Bretagne notamment, montre l'urgence qu'il y a désormais à traiter ce problème. Rappelons que la Cour de justice des Communautés européennes a condamné la France le 8 mars 2001 pour mauvaise application de la directive 75/440 relative à la qualité des eaux superficielles destinées à la production d'eau alimentaire. Dans ce

contexte, on ne peut que se féliciter du renforcement de l'effort consenti en faveur de la lutte contre les pollutions diffuses, qui bénéficiera par ailleurs d'un soutien accru de la part des agences de l'eau.

2. La transition des agences de l'eau vers leurs VIII^{èmes} programmes

Pour des raisons tenant au calendrier d'élaboration du projet de loi portant réforme de la politique de l'eau, examiné en première lecture par l'Assemblée nationale lors de la précédente législature et réformant les redevances perçues par les agences de l'eau, les VII^{èmes} programmes de celles-ci, initialement prévus sur la période 1997-2001, ont été prolongés sur l'année 2002, sur la base du volume d'intervention des agences pour l'année 2001 en francs constants de 1996. Cette décision, en date du 12 décembre 2000, a porté le montant global des aides sur l'ensemble des VII^{èmes} programmes à 11,002 milliards d'euros et le montant global des redevances à 9,828 milliards d'euros.

Actualisées en fin d'année 2001, les aides aux investissements octroyées par les six agences pour les années 1997 à 2002 s'élevaient aux montants globaux suivants, par domaine d'intervention :

- 5 087 millions d'euros pour l'assainissement des collectivités ;
- 1 092 millions d'euros pour la lutte contre la pollution industrielle ;
- 511 millions d'euros pour l'amélioration des pratiques agricoles ;
- 1 035 millions d'euros pour l'alimentation en eau potable ;
- 383 millions d'euros pour l'amélioration de la ressource et les eaux souterraines ;
- 298 millions d'euros pour les milieux naturels.

En matière d'aides au fonctionnement, dont le total s'est élevé à 2,136 milliards d'euros, les montants s'élevaient à :

- 98,54 millions d'euros pour l'assistance technique ;
- 188,63 millions d'euros pour les aides à l'élimination des déchets ;
- 1849,27 millions d'euros pour les primes pour épuration et les aides au bon fonctionnement.

S'agissant des prochains programmes d'intervention des agences de l'eau, ils seront d'une durée de quatre ans et porteront sur la période allant du 1^{er} janvier 2003 au 31 décembre 2006, en raison de la concomitance des délais nécessaires à l'adoption d'un projet de loi confortant les fondements législatifs des redevances des agences de l'eau et à la mise en oeuvre de la directive n° 2000/60/CE du 23 octobre 2000 établissant un cadre pour une politique communautaire dans le domaine de l'eau.

A l'issue de ces VIII^{èmes} programmes, l'échéance quinquennale initiale sera retrouvée. Par ailleurs, la fin de ces nouveaux programmes coïncidera avec d'autres

échéances importantes telles que la fin de la mise en œuvre du deuxième programme de maîtrise des pollutions d'origine agricole (PMPOA), celle des contrats de plan Etat-régions ou celle de l'établissement de l'état des lieux et des premiers plans de gestion prévus par la directive cadre précitée.

Ces programmes d'intervention des agences de l'eau contribueront donc à l'application des objectifs de résultats fixés par la directive cadre, à savoir un « bon état écologique » des masses d'eau à l'horizon 2015. Ils devraient donc privilégier la mise en œuvre des engagements communautaires de la France dans le cadre d'une stabilité globale des prélèvements obligatoires en matière de redevances de bassin.

D'après les informations fournies à votre rapporteur pour avis, le niveau de trésorerie des agences devrait être moins élevé que celui constaté depuis quelques années, cet objectif devant être l'un des critères de détermination du montant des redevances perçues par les agences.

Par ailleurs, en accord avec le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, devraient être conclus des contrats d'objectifs déclinant pour la période 2003-2006 les priorités des agences de l'eau ainsi que leur contribution aux objectifs gouvernementaux de réforme de l'Etat.

Il serait plus que souhaitable que les nouveaux programmes d'intervention poursuivent l'effort déjà engagé en faveur de l'assainissement dans les collectivités locales. Certes, les VII^{èmes} programmes ont permis aux agences de l'eau d'aider les collectivités à se doter de réseaux d'assainissement et de stations d'épuration, opérations pour lesquelles les montants des aides se sont élevés respectivement à 2,68 milliards d'euros et 2,41 milliards d'euros.

Pour autant, beaucoup reste à faire en matière de traitement des eaux usagées afin de respecter les objectifs fixés par la directive n° 91/271/CEE du Conseil du 21 mai 1991 relative au traitement des eaux résiduaires urbaines. Malgré la progression incessante des performances de traitement des stations d'épuration, des efforts importants restent à consentir pour achever la mise aux normes européennes. On observe en effet des retards, de l'ordre de 4 à 5 ans par rapport aux échéances fixées par la directive, pour la mise en conformité réglementaire du parc de stations d'épuration.

L'impact financier de la directive « eaux résiduaires urbaines » avait été initialement estimé à 12,7 milliards d'euros pour les collectivités locales, sur la période 1992/2005. Selon l'Institut français de l'environnement, les investissements réalisés par les collectivités publiques sont d'environ 3,4 milliards d'euros par an, les dépenses de fonctionnement étant du même ordre. Il est aujourd'hui probable que l'effort financier actuellement consenti par les collectivités locales dans leur ensemble devra être poursuivi sur le même rythme et durant une période plus longue que celle initialement prévue.

La Commission européenne ayant déclaré qu'elle engagerait systématiquement des procédures d'infraction envers les Etats membres qui manquent à leurs obligations au titre de la directive précitée et compte tenu des moyens financiers que les collectivités auront à dégager pour s'équiper

d'installations conformes, il est fortement souhaitable que les agences de l'eau mènent dans leurs prochains programmes une politique active d'aide dans ce domaine.

C. LA LUTTE CONTRE LES POLLUTIONS MARINES, LE PARENT PAUVRE DE LA POLITIQUE DE L'EAU ?

De nombreuses dispositions sont venues, au cours des dernières années, renforcer le dispositif de prévention et de lutte contre les pollutions marines accidentelles. Pour autant, on peut s'interroger sur les moyens financiers qui lui sont accordés dans le projet de budget pour 2003, alors que les chantiers de dépollution des côtes touchées par le naufrage de l'*Erika* n'ont toujours pas pris fin.

En effet, la ligne budgétaire consacrée au fonds Polmar n'est pas dotée dans le projet de budget, alors qu'elle était abondée de 1,5 million d'euros en 2002. Cette non reconduction est préoccupante aux yeux de votre rapporteur pour avis, compte tenu des travaux qui restent à mener. Rappelons que le fonds Polmar a à ce jour été sollicité à hauteur de près de 146 millions d'euros pour le seul naufrage de l'*Erika*. Toutefois, selon les informations fournies à la commission par Mme Roselyne Bachelot-Narquin, ministre de l'écologie et du développement durable, le fonds Polmar demeure doté de 7,3 millions d'euros en autorisations de programme, une partie de ce montant devant permettre de financer les derniers chantiers de dépollution ainsi que le traitement de l'épave du *Dolly* en Martinique. A l'issue de ces opérations, le montant du fonds qui resterait disponible s'élèverait à 3,85 millions d'euros.

Votre rapporteur pour avis prend acte de ces explications et espère que les sommes prévues se révéleront suffisantes dans l'hypothèse de nouvelles pollutions marines accidentelles. Au-delà, il souhaite souligner la nécessité pour l'Etat de prendre rapidement une décision quant à un éventuel recours au Fonds international d'indemnisation pour les dommages dus à la pollution par les hydrocarbures (FIPOL).

Il convient en effet de rappeler que les indemnités payables par le FIPOL pour un événement donné sont actuellement limitées à 135 millions de droits de tirage spéciaux, soit, dans le cas de l'*Erika*, 183 millions d'euros. Par ailleurs, les victimes, quelles qu'elles soient, doivent bénéficier d'un taux d'indemnisation identique.

Or, le montant du préjudice subi par les victimes du naufrage de l'*Erika* a été évalué, au début de l'année 2001, à plus de 200 millions d'euros, cette somme ne prenant pas en compte les frais d'intervention pris en charge par l'Etat lors de la mise en œuvre du plan Polmar et les dépenses engagées par la société Total pour le nettoyage des plages ainsi que le traitement de l'épave et des déchets (de l'ordre de 150 millions d'euros). Compte tenu de l'estimation prévisionnelle du préjudice, le comité exécutif du FIPOL a décidé en janvier 2001 de fixer le taux d'indemnisation des victimes à 60 % afin de respecter un traitement égalitaire de celles-ci, puis a porté ce taux à 80 % en juin 2001.

Au 26 juin 2002, ont été présentées au FIPOL 6 206 demandes d'indemnisation pour un montant de 158 millions d'euros. Sur ce nombre, 4 389 demandes ont fait l'objet de paiements, pour un montant de 43,5 millions d'euros.

Afin de favoriser une indemnisation des victimes du naufrage de l'*Erika* la plus rapide et complète possible, la France avait demandé à la société Total-Fina-Elf de ne solliciter le remboursement de ses dépenses par le FIPOL qu'après que l'ensemble des acteurs économiques aura été intégralement indemnisé. Le Gouvernement s'était imposé la même règle et s'était placé en avant-dernière position dans la liste des créanciers du FIPOL, juste avant la société Total-Fina-Elf.

Il importe aujourd'hui de connaître les intentions du Gouvernement : envisage-t-il de présenter au FIPOL une demande d'indemnisation au titre des frais engagés dans le cadre du fonds Polmar, ce qui réduirait d'autant le taux d'indemnisation des autres victimes, ou décidera-t-il de faire porter ce coût sur la collectivité nationale ? Il est aujourd'hui urgent de répondre à cette question, puisque les demandes d'indemnisation ne pourront être adressées au FIPOL au-delà du 12 décembre 2002.

III.— LA SECURITE, AXE PRIVILEGIE DE LA POLITIQUE DE PREVENTION DES POLLUTIONS ET DES RISQUES

Le renforcement de la maîtrise des risques technologiques et naturels est une des priorités du projet de budget pour 2003. Les moyens qui y sont consacrés s'élèvent à 400,7 millions d'euros en dépenses ordinaires et crédits de paiement.

A. LA PREVENTION DES RISQUES NATURELS

L'objectif, établi en 1998, est de doter en 2005 de plans de prévention des risques naturels prévisibles (PPR) les 5 000 communes les plus exposées aux risques naturels.

Au 1^{er} août 2002, 3 300 communes étaient dotées d'un PPR approuvé. Ce recensement exclut les plans de surface submersibles qui n'offrent pas une protection suffisante des personnes et des biens car ils ont été conçus uniquement dans l'optique de garantir le libre écoulement des eaux. Selon les estimations des services déconcentrés du ministère de l'écologie et du développement durable, le cap de 3 500 PPR approuvés pourrait être franchi à la fin de l'année 2002. L'objectif pour 2003 consiste à approuver 600 PPR, ce qui nécessitera une forte mobilisation des préfets et des directions départementales de l'équipement. Par ailleurs, près de 5 250 PPR sont actuellement prescrits et tous les départements sont engagés dans des études et des procédures d'élaboration de tels plans.

Les moyens financiers consacrés à l'élaboration des PPR s'établissaient en 2002 à 15,25 millions d'euros, dont la moitié provenait du Fonds de prévention des risques naturels majeurs, en application de l'article 55 de la loi de finances rectificative pour 1999 du 30 décembre 1999. Dans le projet de budget pour 2003, la contribution du fonds aux études et à l'élaboration des plans de prévention des

risques s'élève à 7,62 millions d'euros, le montant total des crédits affectés à l'élaboration des plans de prévention des risques naturels s'établissant à 15,25 millions d'euros.

Par ailleurs, 12 millions d'euros seront affectés à la réalisation de travaux de prévention (hors lutte contre les inondations), pour moitié destinés à aider les mesures de prévention décidées par les collectivités locales. L'information préventive bénéficiera d'une dotation de 2,6 millions d'euros et 4,4 millions d'euros seront consacrés à la connaissance et à la surveillance des risques.

Votre rapporteur pour avis se réjouit bien évidemment que soit maintenu l'effort de l'Etat dans l'élaboration des plans de prévention des risques naturels. Toutefois, il lui semble indispensable, dans ce cadre, de réserver une plus grande place au débat local ; il conviendrait également de mener une réflexion sur les modalités de financement des travaux imposés aux collectivités par les PPR. A cet égard, l'annonce par la ministre de l'écologie et du développement durable d'une éventuelle réforme des modalités d'intervention du Fonds de prévention des risques naturels majeurs pour permettre à celui-ci de prendre en charge les dépenses de mise en sécurité des bâtiments construits dans le passé dans des zones inondables, constitue un point positif.

B. LE SOUTIEN A LA POLITIQUE DE PREVENTION DES RISQUES TECHNOLOGIQUES

1. Des dotations budgétaires confortées

Le projet de budget prévoit d'affecter 6,38 millions d'euros, en dépenses ordinaires et autorisations de programme, à des actions de prévention des risques technologiques accidentels ou chroniques et de contrôle dans les établissements industriels, dont 1,8 million d'euros seront affectés à l'information et à la concertation des différents acteurs concernés par les risques technologiques, notamment les riverains des installations industrielles.

2. Le renforcement de la capacité d'expertise de l'Institut national de l'environnement industriel et des risques

Le projet de budget pour 2003 confirme la volonté du Gouvernement de faire de l'Institut national de l'environnement industriel et des risques (INERIS) un expert de référence dans ses domaines de compétence ; il tend ainsi à consolider les capacités d'intervention de l'établissement.

DOTATIONS BUDGÉTAIRES ACCORDÉES À L'INERIS

(en millions d'euros)

CHAPITRE / ARTICLE	LFI 2002	PLF 2003	EVOLUTION EN %
44-20 / 10 (interventions)	21,50	22,97	+ 6,86
44-20 / 30 (interventions, recherche)	1,67	1,71	+ 2,70
67-20 / 51 (équipement en CP)	5,47	0,00	- 100,00
67-41 / 60 (investissement en CP)	2,22	2,65	+ 19,32
Total en DO + CP	30,86	27,33	- 11,42
67-20 / 51 (équipement en AP)	9,15	9,15	0,00
67-41 / 60 (investissement en AP)	3,05	3,05	0,00
Total en DO + AP	35,37	36,88	+ 4,27

Source : Fascicule budgétaire « Ecologie et développement durable »

Comme on le constate, l'ensemble des dotations de l'établissement progressent, à l'exception de la ligne budgétaire (chapitre 67-20, article 51) consacrée au financement du programme d'extension et de modernisation de ses équipements, non dotée en crédits de paiement. En revanche, elle demeure dotée en autorisations de programme. L'INERIS devrait donc pouvoir poursuivre la mise à niveau de ses équipements scientifiques et techniques, notamment ceux nécessaires en matière de risques accidentels, d'écotoxicologie et de métrologie environnementale. En outre, la « cellule d'appui aux urgences » de l'établissement devrait être renforcée.

3. L'inspection des installations classées

Rappelons que l'inspection des installations classées est assurée par plusieurs services : les directions régionales de l'industrie, de la recherche et de l'environnement (DRIRE), les directions des services vétérinaires (DSV), les directions départementales de l'agriculture et de la forêt ainsi que les directions départementales de l'action sanitaire et sociale.

Les effectifs consacrés à l'inspection des installations classées sur le budget de l'environnement se sont élevés à 1057 agents en 2002, 202 agents étant par ailleurs rémunérés sur des postes budgétaires du ministère chargé de l'agriculture. Pour 2003, les effectifs du ministère de l'écologie et du développement durable seront stabilisés à leur niveau de 2002.

**EVOLUTION DES POSTES BUDGÉTAIRES CONSACRÉS À L'INSPECTION
DES INSTALLATIONS CLASSÉES**

	2001	2002	2003 (PREVISION)
Environnement (DRIRE)	869	1019	1019
Environnement (DSV)	25	38	38
Agriculture (DSV)	202	202	202
Total	1096	1259	1259
Augmentation annuelle du nombre d'emplois	55	163	0

Source : Ministère de l'écologie et du développement durable

On doit toutefois noter que les inspecteurs affectés aux 150 postes créés après la catastrophe de Toulouse prendront leurs fonctions dans les directions régionales de l'industrie, de la recherche et de l'environnement au cours de l'année 2003. En outre, d'après les informations fournies à votre rapporteur pour avis, il est prévu de poursuivre le renforcement de l'inspection des installations classées par l'apport d'au moins 400 postes supplémentaires.

4. L'institut de radioprotection et de sûreté nucléaire

Jusqu'en 2001, les activités de recherche et d'expertise en matière de sûreté nucléaire et de radioprotection étaient conduites de manière séparée, les premières par l'Institut de protection et de sûreté nucléaire (IPSN) et les secondes par l'Office de protection contre les rayonnements ionisants (OPRI). En raison de leurs compétences très complémentaires, ces deux organismes ont fusionné pour aboutir à la création de l'Institut de radioprotection et de sûreté nucléaire (IRSN), placé sous la tutelle conjointe des ministres chargés de la défense, de l'environnement, de l'industrie, de la recherche et de la santé.

Dans la perspective de la création effective de l'IRSN en 2002, les dotations budgétaires de l'exercice 2001 consacrées aux recherches et expertises en matière de sûreté nucléaire avaient été accrues. Pour 2002, une dotation de 241 millions d'euros avait été inscrite au chapitre 44-40 du ministère chargé de l'environnement, pour un effectif de 1 646 postes budgétaires autorisés.

Dans le cadre du projet de loi de finances pour 2003, il est prévu de consolider les moyens opérationnels de l'établissement en reconduisant le montant de la dotation du chapitre 44-40, déduction faite d'un transfert de crédits à hauteur de 6 millions d'euros au profit du secrétariat d'Etat à l'industrie. Il permet d'accompagner le transfert à la Direction générale de la sûreté nucléaire et de la radioprotection de 46 agents de l'ancien OPRI et de 12 agents de la Commission interministérielle des radioéléments artificiels qui relevait précédemment de l'IPSN. En conséquence, le projet de budget pour 2003 prévoit des dotations d'un montant de 235,73 millions d'euros (contre 241,73 millions d'euros en 2002), le nombre de postes budgétaires demeurant quant à lui inchangé.

C. LA POLITIQUE DES DECHETS MENAGERS AU LENDEMAIN DE L'ECHEANCE DE 1^{ER} JUILLET 2002

1. La situation actuelle : le non respect de l'échéance du 1^{er} juillet 2002

Il est aujourd'hui clair qu'une rénovation de la politique de gestion des déchets ménagers s'impose. La loi n° 92-646 du 13 juillet 1992 relative à l'élimination des déchets avait initié une politique ambitieuse axée sur le développement de la prévention et du recyclage des déchets ainsi que sur la nécessité de traiter et d'éliminer les déchets dans des installations conformes aux normes techniques et environnementales en vigueur. Elle fixait en outre une échéance, le 1^{er} juillet 2002, date à partir de laquelle le stockage des déchets devait être réservé aux seuls déchets ultimes.

On ne peut nier que des progrès importants ont été réalisés depuis l'entrée en vigueur de cette loi. Le recyclage a atteint de meilleurs résultats, la part de la population desservie par la collecte sélective a augmenté, le maillage des implantations de déchèteries est devenu plus dense. Par ailleurs, les installations de traitement des déchets ont été, pour la plupart, mises aux normes et sur le parc initial de 300 incinérateurs d'ordures ménagères, la moitié de ces installations, notamment les plus vétustes, a été fermée, tandis que certaines ont été modernisées.

A l'échéance du 1^{er} juillet 2002, l'objectif de la loi n'est cependant pas totalement atteint. Certaines collectivités n'ont pas engagé d'actions en matière de collecte sélective, en dépit des dispositifs d'aide qui ont été mis en place. Par ailleurs, des situations d'infraction à la réglementation technique et environnementale persistent concernant les décharges et les incinérateurs.

Ainsi, les décharges irrégulières, c'est-à-dire exploitées directement par des collectivités ou laissées à disposition des administrés sans faire l'objet d'une autorisation préfectorale, représentent entre 6 000 et 9 000 sites qui devraient déjà être fermés. On doit toutefois souligner que ce chiffre, qui paraît démesuré, recouvre des situations très différentes, s'agissant à la fois de la taille des sites et de la nature des déchets admis. En outre, ces décharges irrégulières reçoivent de faibles tonnages, puisqu'elles n'accueillent que moins de 3 % des quantités de déchets reçues par l'ensemble des décharges. On doit également noter que la réduction du nombre de décharges est deux fois plus importante pour les décharges illégales (- 41 %) que pour les décharges autorisées (- 23 %).

Par ailleurs, l'inventaire réalisé dans les départements ayant contracté avec l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME) pour la mise en place d'opérations de réhabilitation de décharges a montré qu'au moins 8 000 décharges sont concernées par de tels travaux dans les dix ans à venir, ces travaux pouvant dans certains cas être limités, tandis que 240 de ces sites nécessitaient des travaux conséquents. Cette démarche de réhabilitation concerne 80 % des départements, ce qui constitue un point positif ; toutefois, de réels efforts devront être consentis dans la décennie à venir.

Tirant la conséquence du non respect de l'échéance fixée par la loi du 13 juillet 1992 précitée, Mme Roselyne Bachelot-Narquin, ministre de l'écologie et du développement durable, a demandé aux préfets d'éviter de prendre, après le 1^{er} juillet 2002, toute décision administrative d'interdiction de mise en décharge dans les communes retardataires n'ayant rien engagé en matière de collecte sélective sans que les contraintes économiques et techniques ne le justifient. En effet, de telles interdictions pourraient avoir de réels effets négatifs sur l'environnement, dès lors qu'aucun mode de traitement alternatif n'est opérationnel.

Il convient désormais de mener une réflexion approfondie pour élaborer une nouvelle politique des déchets ménagers, parallèlement à la réalisation et la révision des plans départementaux d'élimination des déchets ménagers et assimilés. D'après les informations fournies à votre rapporteur pour avis, une telle démarche devrait bientôt être engagée dès que les résultats des travaux du Conseil national des déchets seront disponibles.

2. Quel avenir pour le système d'aides de l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie ?

Rappelons que la gestion des déchets constitue le deuxième poste de dépenses d'investissement en matière de protection de l'environnement : selon les dernières données disponibles, 8,5 milliards d'euros y ont été consacrés en 2000, les dépenses liées à cette activité ayant connu une croissance annuelle moyenne de 7,4 % depuis 1990.

Par ailleurs, les dépenses liées à la gestion des déchets municipaux représentaient à elles seules 4,8 milliards d'euros en 2000 et ont connu une croissance de 6,8 % par an en moyenne sur les années 1990-2000.

En 2001, le montant des investissements des collectivités ou de leurs délégataires aidés par l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME) s'est élevé à 1 029,9 millions d'euros, soit une hausse de 30 % par rapport à 2000. Sur ce montant, 607,7 millions d'euros concernaient des incinérateurs et 422,3 millions d'euros concernaient les autres équipements de collecte, de tri et de traitement. Les aides correspondantes octroyées par l'ADEME se sont élevées à 89 millions d'euros dont 20,6 millions d'euros pour l'incinération, auxquels s'ajoutent 18,2 millions d'euros pour les études préalables et les actions d'accompagnement.

En 2002, l'approche de l'échéance du 1^{er} juillet 2002, date à laquelle les dossiers déposés ne devraient théoriquement plus faire l'objet d'aides de la part de l'Agence, a provoqué un afflux de dossiers, correspondant environ à 1 800 millions d'euros d'investissements ; toutefois, le traitement de ces derniers devrait en réalité s'étaler en partie sur l'année 2003. D'après les prévisions de l'ADEME, en lissant cet effet dû à l'échéance, les investissements pour chacune des deux années 2002 et 2003 devraient se situer à un niveau comparable, voire légèrement supérieur, à celui des années 1999 à 2001.

En conséquence, le projet de budget pour 2003 prévoit de doter l'Agence de 27,68 millions d'euros en crédits de paiement pour son action dans le domaine des déchets ménagers, ce qui constitue une progression de 63,75 %. En revanche, les autorisations de programme allouées à l'établissement pour le même objet diminuent de 7,79 % en s'établissant à 85 millions d'euros. D'après les informations fournies par le ministère de l'écologie et du développement durable, ces dotations devraient être suffisantes pour permettre à l'ADEME de répondre de manière satisfaisante à ses cocontractants.

Il serait aujourd'hui souhaitable que le Gouvernement définisse clairement l'avenir qui sera réservé aux interventions de l'ADEME en matière de traitement des déchets au-delà de l'échéance du 1^{er} juillet 2002. La ministre de l'écologie et du développement durable a certes précisé aux membres de la commission que l'Agence traiterait les dossiers présentés au plus tard le 30 juin 2002 ; mais il convient également de mener une réflexion sur les éventuelles modalités d'intervention de l'établissement s'agissant des demandes présentées au-delà de cette date. Ce point devra donc être intégré à la réflexion menée par le Conseil national des déchets.

D. LA POURSUITE DE LA LUTTE CONTRE LES NUISANCES SONORES ET LA POLLUTION ATMOSPHERIQUE

1. La lutte contre le bruit

Les dotations budgétaires affectées à la lutte contre le bruit sont en régression dans le projet de budget pour 2003 : alors qu'elles s'élevaient à 12,657 millions d'euros en 2002, leur montant n'est que de 6,001 millions d'euros en 2003, soit une diminution de 52,58 %.

**MOYENS BUDGÉTAIRES CONSACRÉS À LA LUTTE
CONTRE LE BRUIT**

(en millions d'euros)

MOYENS BUDGETAIRES	2002	2003	EVOLUTION (EN %)
<i>Chapitre 34-98, Art. 70</i> Edition de plaquettes et documents	1,257	1,150	- 8,51
<i>Chapitre 34-98, Art. 70</i> Conseil national du bruit (études et expertises, publications, fonctionnement)	0,076	0,076	0,00
<i>Chapitre 44-10, Art. 90</i> Centre d'information et de documentation du bruit (information, publications)	0,332	0,332	0,00
<i>Chapitre 57-20, Art. 50 (en autorisations de programme)</i> Recensement et classement des voies bruyantes, études, acquisition de matériel de contrôle	2,392	2,392	0,00
<i>Chapitre 67-20, Art. 40 (en autorisations de programme)</i> Aide aux collectivités locales (matériel de mesure, gestion urbaine, plans locaux d'urbanisme) et résorption des points noirs (subvention à l'Union nationale HLM, isolations de façades)	8,6	2,051	- 76,15

Source : Ministère de l'écologie et du développement durable

Rappelons 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. Un programme de rattrapage de ces « points noirs », portant sur 200 000 logements sur une période de dix ans, a été engagé en parallèle, des subventions de l'Etat pouvant être accordées afin de mener des opérations d'isolation acoustique. Ces subventions, financées sur le budget du ministère de l'écologie et du développement durable, sont un complément aux aides existantes et permettent de porter l'aide publique à un niveau comparable à celui existant au voisinage des aéroports.

S'agissant plus particulièrement des nuisances sonores aéroportuaires, la dotation budgétaire de l'ADEME destinée à l'insonorisation des habitations au voisinage des aéroports s'élève, dans le projet de budget pour 2003, à 5,537 millions d'euros, contre 3,13 millions d'euros en 2002, soit une nette progression de 76,9 %. S'agissant des autorisations de programme, elles sont quasiment reconduites, à hauteur de 17 millions d'euros. L'établissement public devrait donc bénéficier de moyens financiers suffisants pour assurer l'aide prévue en faveur des riverains d'aéroports.

2. La lutte contre la pollution atmosphérique

Les dotations budgétaires affectées à la mise en œuvre de la loi n° 96-1236 du 30 décembre 1996 sur l'air et l'utilisation rationnelle de l'énergie sont en légère régression dans le projet de budget pour 2003, puisqu'elles s'établissent à 30,77 millions d'euros contre 33,89 millions d'euros en 2002, soit une baisse de 9,2 %.

DOTATIONS BUDGÉTAIRES CONSACRÉES À LA MISE EN ŒUVRE DE LA LOI SUR L'AIR

(en millions d'euros)

	2002	2003	EVOLUTION EN %
Chapitre 34-98, Art. 60 et 70			
Réalisation d'études préalables à l'élaboration des plans de protection de l'atmosphère, communication	2,51	1,9	- 24,30
Chapitre 44-10, Art. 80 et 90			
Surveillance de la qualité de l'air	17,38	16,40	- 5,64
- dont aide au fonctionnement des associations de surveillance	11,74	11,70	- 0,34
- dont aide au laboratoire central de surveillance de la qualité de l'air	5,64	4,70	- 16,67
Chapitre 57-20, Art. 50			
Etudes et travaux	1,95	1,95	0,00
Chapitre 67-20, Art. 40			
Etudes et travaux	1,52	1,52	0,00
Chapitre 67-30, Art. 70			
Équipement des réseaux de surveillance de la pollution atmosphérique	10,53	9,00	- 14,53
Total	33,89	30,77	- 9,20

Source : Ministère de l'écologie et du développement durable

L'action du ministère de l'écologie et du développement durable vise à réduire la pollution atmosphérique autant que le permettent les techniques et les conditions économiques. A cette fin, le ministère s'appuie sur des programmes de recherche, tels que le programme « Primequal-Predit », mais également sur un dispositif de suivi de la qualité de l'air, la réglementation des émissions de polluants, la promotion des modes de transport les moins polluants, le développement d'une fiscalité « écologique », la sensibilisation de l'opinion publique ou encore des mesures d'urgence en cas d'épisode de pollution.

Le projet de budget préserve globalement les moyens affectés aux associations de surveillance de la qualité de l'air, ce qui permettra d'étendre le champ de la surveillance tout en développant de nouveaux outils de prévision et en

améliorant la qualité des mesures. Il convient en outre d'ajouter à ces dotations, de l'ordre de 11,7 millions d'euros, les subventions accordées par l'ADEME, qui s'élèvent à 2,6 millions d'euros dans le projet de budget.

IV.— LE SOUTIEN AUX POLITIQUES ENVIRONNEMENTALES POUR PROMOUVOIR LE DEVELOPPEMENT DURABLE

A. L'ELABORATION DE LA CHARTE DE L'ENVIRONNEMENT : QUEL ROLE POUR LE PARLEMENT ?

Le projet de Charte de l'environnement constitue l'une des priorités du ministère de l'écologie et du développement durable. Cette initiative, annoncée par M. Jacques Chirac, Président de la République, lors de son discours d'Orléans du 3 mai 2001, permettra de répondre aux attentes croissantes de nos concitoyens en matière de qualité du cadre de vie et de protection de l'environnement. La Charte devra donc porter au niveau constitutionnel des principes fondamentaux relevant du droit à un environnement protégé.

Ainsi que le souligne le ministère de l'écologie et du développement durable ⁽¹⁾, *« l'ajout de principes à un niveau constitutionnel permettra de mettre en balance, dans le contrôle de constitutionnalité des lois, des principes nouveaux avec ceux déjà consacrés, comme celui d'égalité. Ces principes pourraient être ceux de pollueur-payeur, de précaution, d'information et de participation du public à la prise de décision, qui existent déjà dans le code de l'environnement. Ils n'ont jusqu'à présent qu'une valeur législative ; leur inscription dans la Charte de l'environnement leur donnerait une portée constitutionnelle. Ainsi, ils pourraient donner un fondement légal à des instruments nouveaux de protection de l'environnement, notamment économiques et fiscaux. Les principes ainsi consacrés pourraient également être invoqués devant les juridictions. Ils apporteront une cohérence d'ensemble au droit de l'environnement. »*.

La Charte constituera une réelle avancée en matière de protection de l'environnement ; mais votre rapporteur pour avis s'interroge sur les modalités d'association du Parlement à l'élaboration de ce document, dont il est clair qu'il aura une portée constitutionnelle. Si le Gouvernement expose de manière détaillée les phases préparatoires de l'élaboration de la Charte (consultation des acteurs locaux, assises territoriales, forum internet), rien n'est dit quant à la capacité effective qui sera donnée au Parlement de faire usage de son droit d'amendement sur le texte de la Charte.

Votre rapporteur pour avis souhaite donc savoir quelles sont les intentions du Gouvernement sur cette question.

⁽¹⁾ Site internet du ministère de l'écologie et du développement durable : environnement.gouv.fr/dossiers/charte/default.htm

B. DES PARTENARIATS CONFORTES

1. Les conventions pluriannuelles d'objectifs avec les associations

Le projet de budget pour 2003 prévoit de consacrer 8,06 millions d'euros (en dépenses ordinaires et autorisations de programme) à l'approfondissement du partenariat avec le monde associatif et au renforcement de l'éducation à l'environnement. Sur ce montant, 2,71 millions d'euros s'inscrivent dans le cadre des contrats de plan Etat-régions et 1,73 million d'euros sont alloués aux conventions pluriannuelles d'objectifs (CPO) conclues avec les principales associations.

On ne peut que se féliciter de la mise en place de ces instruments, qui permettent de définir un partenariat soumis à évaluation et reposant sur des objectifs partagés pour trois ans entre les associations et le ministère. L'année 2003 constituera une année charnière avec l'échéance des premières conventions pluriannuelles d'objectifs signées entre le ministère et les associations de protection de la nature en 2001. Ces premières CPO devraient donner lieu à une évaluation de la conformité des résultats aux objectifs fixés, au regard de leur utilité sociale ou de l'intérêt général.

Cette démarche semble particulièrement pertinente car, sans vouloir polémiquer, on peut parfois s'interroger sur les critères d'attribution de crédits à certaines associations dont on peut penser qu'elles se sont faites les spécialistes d'un recours systématique à des procédures contentieuses à l'encontre de leur principal bailleur de fonds. Il ne s'agit évidemment pas de contester leur intérêt à agir ni de mettre en cause le dialogue avec le monde associatif. Simplement, les associations subventionnées ne peuvent avoir pour simple vocation de mener des batailles procédurières ; il convient donc que l'octroi de dotations soit justifié par le respect de certains objectifs plus larges, dans le souci d'une bonne gestion des deniers publics.

2. Des moyens conséquents pour les contrats de plan Etat-régions

Les contrats de plan Etat-régions établis pour la période 2000-2006 intègrent pour la première fois le développement durable comme objectif principal des politiques territoriales, au même titre que l'emploi ou la solidarité.

Rappelons que les crédits affectés par l'Etat aux volets « environnement » des contrats de plan s'élèvent pour la période 2000-2006 à 489,7 millions d'euros, soit deux fois et demie ceux affectés aux précédents contrats (198,5 millions d'euros). Il convient en outre de prendre en compte les grands programmes inter-régionaux que sont le plan « Loire grandeur nature », les programmes « Territoire Saône-Rhin » et « Mont-Saint-Michel », les programmes « après-mines » de Lorraine et du Nord-Pas-de-Calais, ainsi que les cinq conventions de massif (Alpes, Jura, Massif Central, Pyrénées, Vosges), pour un montant de 132,4 millions d'euros.

En 2003, les crédits programmés affectés aux volets environnementaux s'élèvent à près de 62,5 millions d'euros en dépenses ordinaires et autorisations de programme. Ils permettront ainsi de renforcer l'intégration du développement durable dans les politiques territoriales. Parmi ces crédits, 22 millions d'euros en dépenses ordinaires et autorisations de programme seront consacrés à la protection de la nature, des sites et des paysages et notamment aux parcs nationaux, aux parcs naturels régionaux, aux réserves naturelles ainsi qu'à la constitution du réseau « Natura 2000 ».

Le soutien aux politiques environnementales sera en outre assuré avec 3,2 millions d'euros (en dépenses ordinaires et autorisations de programme) et 4,2 millions d'euros seront dévolus aux chartes pour l'environnement (ou « Agendas 21 locaux »), aux véloroutes et voies vertes ainsi qu'à l'évaluation environnementale.

C. ALLIER LA CAPACITE D'EXPERTISE ET LA PARTICIPATION DU PUBLIC

1. Le rôle des experts : l'Agence française de sécurité sanitaire environnementale

L'Agence française de sécurité sanitaire environnementale (AFSSE) a été créée par la loi n° 2001-398 du 9 mai 2001, dont le décret d'application n'est paru que le 1^{er} mars 2002. Cet établissement public à caractère administratif est donc en cours de mise en place.

Ainsi qu'a pu le souligner la ministre de l'écologie et du développement durable lors de son audition par la commission, le dossier de l'AFSSE n'a pas été traité avec toute la diligence qui s'imposait par le précédent gouvernement. En dépit d'effets d'annonce lors de l'examen du projet de budget pour 2002, l'Agence n'a pas été mise en place effectivement et les crédits ont été gelés.

Le projet de budget pour 2003 vise, quant à lui, à donner à l'établissement les moyens nécessaires pour exercer sa mission d'expertise.

On pourra objecter que ces dotations sont en baisse par rapport à 2002 : la dotation de fonctionnement de l'AFSSE s'élevait effectivement à 2,287 millions d'euros, les crédits d'investissement octroyés par le ministère de l'environnement s'établissant quant à eux à 1,524 million d'euros en autorisations de programme et 1,14 million d'euros en crédits de paiement ; le ministère chargé de la santé allouait par ailleurs 2,592 millions d'euros à l'établissement au titre de son fonctionnement.

Ces dotations sont revues légèrement à la baisse dans le projet de budget pour 2003, puisque la dotation de fonctionnement octroyée à l'Agence par le ministère de l'écologie et du développement durable s'élève à 1,524 million d'euros (en baisse de 33,36 %), tandis que les moyens d'investissement sont reconduits à hauteur de 1,524 million d'euros en autorisations de programme et diminuent de 1,4 % en crédits de paiement pour s'établir à 1,124 million d'euros. La dotation

prévue par le ministère chargé de la santé est par ailleurs reconduite à hauteur de 2,592 millions d'euros.

Certes, on constate une légère régression des moyens accordés à l'Agence par rapport à 2002. Mais il est probable que ceux-ci, contrairement à l'année précédente, donneront lieu à une consommation effective. A son entrée en fonctions, la ministre de l'écologie et du développement durable s'est en effet attachée à ce que soit enfin mise en place l'Agence. Ainsi, le conseil d'administration et le conseil scientifique de l'AFSSE sont en cours de constitution, tandis qu'est préparé un contrat d'objectifs de l'Agence avec l'Etat. Il portera notamment sur l'articulation des travaux de l'établissement avec ceux menés par les autres agences sanitaires et les établissements publics pouvant intervenir dans son domaine d'action. D'ores et déjà, trois axes ont été retenus pour les travaux qui seront menés sur la période 2002-2003 :

- l'expertise scientifique à l'appui des décisions des pouvoirs publics, notamment concernant l'évaluation des risques des substances chimiques et l'établissement de valeurs de référence ;

- la préparation d'un plan d'action national dans le domaine de la santé et de l'environnement, afin notamment de se doter de méthodes et procédures permettant de classer les risques les uns par rapport aux autres afin de dégager des priorités d'action ;

- la poursuite du programme de recherche « environnement-santé », assumé jusqu'ici directement par le ministère chargé de l'environnement.

Ainsi que l'a annoncé la ministre de l'écologie et du développement durable, l'AFSSE devrait par ailleurs bénéficier de la création de 24 postes à caractère scientifique pour mener sa mission.

2. Améliorer la participation du public

La loi relative à la démocratie de proximité précitée a réformé la procédure d'enquête publique afin de rendre celle-ci plus efficace et d'améliorer la participation du public à cette étape essentielle de l'élaboration des grands projets d'aménagement.

Afin de garantir cette amélioration, le projet de budget pour 2003 affecte des moyens en progression de 20 % à l'indemnisation et à la formation des commissaires enquêteurs (ils atteignent ainsi 0,86 million d'euros).

Par ailleurs, la Commission nationale du débat public, placée jusqu'à présent sous la tutelle du ministère chargé de l'environnement, relèvera à partir de 2003 des services du Premier ministre. Ses moyens leur sont donc transférés, à hauteur de 0,15 million d'euros, l'effectif s'élevant à quatre postes.

*

* *

En conclusion, si le projet de budget qui nous est présenté est un budget de transition, il ne peut être appréhendé qu'au regard des réformes de fond qui devraient bientôt être mises en place.

Il traduit d'ores et déjà la volonté d'inscrire l'action du ministère de l'écologie et du développement durable dans une perspective de moyen terme, essentielle pour assurer la cohérence de l'action publique. Votre rapporteur pour avis salue cette ambition, qui lui semble pleinement justifier l'adoption des crédits de l'écologie et du développement durable pour 2003.

EXAMEN EN COMMISSION

Lors de sa réunion du mardi 1^{er} octobre 2002, la commission a entendu Mme Roselyne Bachelot-Narquin, ministre de l'écologie et du développement durable, sur les crédits de son département pour 2003.

M. Patrick Ollier, président de la commission, a demandé à Mme Roselyne Bachelot-Narquin, ministre de l'écologie et du développement durable, de faire le point sur les négociations menées lors du sommet sur le développement durable de Johannesburg.

Mme Roselyne Bachelot-Narquin, ministre de l'écologie et du développement durable, a tout d'abord tenu à préciser la position de son ministère concernant le vaste sujet des inondations. Elle a indiqué que le « plan inondations » du Gouvernement avait été présenté mardi dans le Gard et jeudi devant l'Établissement Public d'Aménagement de la Loire et de ses affluents. Elle a souligné qu'elle viendrait volontiers exposer ces mesures devant le groupe de travail de la commission.

Mme Roselyne Bachelot-Narquin a ensuite présenté le projet de budget de son ministère en précisant qu'il ne retraçait qu'une partie de ses priorités puisque certaines actions étaient peu médiatiques, permanentes, mais avaient une grande importance (réglementation, police, expertise, mise à disposition de données par exemple), que d'autres étaient des actions d'incitation, d'un coût élevé sur un secteur précis mais très ponctuelles dans le temps (déchets ménagers par exemple) et qu'enfin certaines actions d'un coût élevé étaient par contre pluriannuelles (lutte contre les inondations, ou encore protection et gestion des espaces et des espèces).

Elle a ensuite précisé que son intervention porterait plutôt sur les politiques du ministère, avec de forts éclairages budgétaires, plutôt que sur le budget seul. Elle a rappelé les règles qui conduisaient son action – la sécurité, la transparence et la participation – et a souligné que son expérience d'élue l'amenait à ériger la réconciliation en philosophie, sur la base du dialogue avec l'ensemble de la société civile, tandis que sa formation l'incitait à privilégier l'expertise scientifique.

Elle a indiqué que ces principes, ainsi que le changement de nom du ministère voulu par le Président de la République, l'avaient amenée à réorganiser le travail du ministère sur de nouvelles bases que sont la réconciliation et le travail en commun, l'arrêt des affrontements systématiques – contre productifs –, la coordination et une meilleure utilisation de l'expertise scientifique, l'amélioration des projets et non leur blocage et, surtout, une meilleure compréhension du concept de développement durable.

Elle a ensuite précisé que les politiques qu'elle entendait mener s'appuieraient sur un budget de transition, tenant compte des obligations nées des engagements précédemment pris par l'Etat et de l'évolution nécessaire du ministère. Elle a ainsi donné comme exemples d'actions menées à budget constant, la création

du centre de Toulouse dédié à la veille des orages cévenols et à l'appui technique aux centres de prévisions des crues, la modernisation des services d'annonce des crues qui seront transformés en centres de prévision et le renforcement des systèmes d'observation des crues.

Elle a également souligné que les moyens dont elle disposait étaient stabilisés (en personnel et crédits d'interventions) pour tenir compte en particulier de l'action du ministère en matière de sécurité, ainsi que pour lui permettre de promouvoir le développement durable. Elle a précisé que, hors budget consacré à la recherche, le budget global de l'écologie et du développement durable passait de 517 à 519 millions d'euros (en dépenses ordinaires et crédits de paiement), tandis qu'en incluant le budget alloué à la recherche, il passait de 769 à 768 millions d'euros. Elle a indiqué qu'elle considérait comme négligeables ces variations résultant de transferts entre ministères pour clarifier la gestion de certaines lignes budgétaires.

Elle a ensuite précisé que les emplois passaient de 3 474 à 3 476 (hors établissements publics) par suite d'ajustements techniques, mais que le cœur des emplois du ministère restait constant, ce qui n'interdirait pas les redéploiements, les allégations de la presse au sujet d'une baisse des effectifs de l'ordre de 10 % étant purement malveillantes.

Mme Roselyne Bachelot-Narquin, ministre de l'écologie et du développement durable, a ensuite exposé les axes principaux de sa politique.

Elle a d'abord précisé les modalités de mise en œuvre du système de prévention des risques industriels et naturels. Elle a indiqué que, d'une part, 42 millions d'euros seraient dédiés à la lutte contre les inondations, ceci incluant l'amélioration de l'entretien des cours d'eau et le renforcement des ouvrages de protection des lieux habités pour 32 millions d'euros, la mise en place du centre de Toulouse (par redéploiement) et la modernisation des services d'annonce des crues transformés en un service de prévision des crues pour 8 millions d'euros. D'autre part, elle a annoncé que 6,4 millions d'euros seraient dédiés à la prévention des risques technologiques, ceci incluant le développement des moyens d'investigation, de contrôle et d'expertise à hauteur de 4,6 millions d'euros et le renforcement de l'information et de la concertation de tous les acteurs concernés à hauteur de 1,8 millions d'euros. La ministre a par ailleurs précisé que la loi sur les risques technologiques et naturels serait discutée à la fin de l'année 2002 au Parlement.

Elle a ensuite précisé les actions de son ministère visant à mieux informer et sensibiliser les citoyens aux enjeux de l'écologie et du développement durable. Elle a indiqué que cet objectif passait par une meilleure connaissance des données relatives à l'eau – 41,4 millions d'euros y sont consacrés afin de renforcer la surveillance des systèmes aquifères d'intérêt national et de développer le réseau national des eaux souterraines –, ainsi que par la mise en place de systèmes d'observation – système d'observation des sols et du littoral à hauteur de 1,95 million d'euros et observatoire de la faune sauvage et de ses habitats afin de disposer en continu des données scientifiques nécessaires pour une gestion cynégétique sereine, adossée aux orientations régionales de gestion de la faune sauvage et de ses habitats. Cet objectif implique également la mise en place de

l'Agence française de sécurité sanitaire environnementale (AFSSE), à laquelle 2,66 millions d'euros sont octroyés et qui bénéficie de la création de 24 emplois.

Elle a enfin indiqué que son ministère voulait élargir le champ du débat public et développer une véritable culture de participation ; elle a estimé que le projet de budget lui en donnait les moyens, puisque 1,6 millions d'euros seront dédiés à la mise en place de la Charte de l'environnement, enjeu de société qui doit donner lieu à un vaste débat et une large concertation. Par ailleurs, 20 millions d'euros seront consacrés à la constitution du réseau Natura 2000, en garantissant la concertation et le dialogue au plan local grâce aux contrats de gestion. Enfin, elle a souligné que le renforcement de l'éducation à l'environnement constituait une autre priorité, qui relève de Mme Tokia Saifi, secrétaire d'Etat au développement durable. Il s'agit, a-t-elle indiqué, de susciter et d'encourager la mobilisation tout en apportant un soutien constant aux initiatives et au bénévolat. Elle a également déclaré que le partenariat avec les associations serait rénové, en respectant les engagements pris (8 millions d'euros, dont 3,8 millions d'euros pour les actions de soutien à la vie associative).

La ministre s'est ensuite attachée à évoquer des sujets dont elle a estimé qu'ils suscitaient des inquiétudes peu fondées, concernant notamment le Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres, les parcs nationaux, le réseau Natura 2000 ou l'Agence pour l'environnement et la maîtrise de l'énergie (ADEME).

Elle a tout d'abord précisé que le Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres était préservé et que ses effectifs étaient en légère augmentation ; elle a en outre indiqué que son nouveau président, M. Didier Quentin, député, venait d'être nommé et qu'un décret relatif à l'organisation de cet établissement serait bientôt publié.

Concernant les parcs nationaux, créés il y a quarante ans pour protéger les milieux exceptionnels, elle a estimé qu'ils démontraient la capacité de l'Etat à définir une politique de protection complète, associant développement économique, maintien des populations locales et gestion et protection du milieu naturel. Elle s'est félicitée de leurs capacités d'adaptation, qui ont permis d'accompagner le développement durable des territoires. Après avoir précisé qu'elle croyait à ce concept solide, de renommée planétaire, elle a jugé qu'il ne devait pas interdire de continuer à innover en s'adaptant aux évolutions en cours et notamment à la décentralisation.

Concernant le réseau Natura 2000, elle a déploré que diverses incompréhensions aient suscité une certaine confusion. Elle a estimé que l'époque était maintenant venue de formaliser et de faire vivre les contrats de gestion sur les sites concernés, puisque l'intérêt du label « Natura 2000 », qui n'est pas un classement, est enfin perçu. Elle s'est réjouie que la France ait la chance de posséder un niveau de diversité biologique important, fruit de conditions écologiques spécifiques mais surtout de modes de gestion favorables de l'espace, qui confère donc aux espaces naturels français une place importante dans le réseau européen de sites Natura 2000.

Elle a précisé que le rôle des documents d'objectifs était, à partir de l'inventaire des composantes écologiques des sites et de l'analyse des activités humaines et des usages, de fixer un cadre de référence à la gestion de ces territoires, en concertation avec tous les acteurs au plus près du terrain.

Se déclarant convaincue que la vie économique et sociale avait toute sa légitimité dans les sites Natura 2000 et devait donc pouvoir continuer à se développer, elle a indiqué que le ministère de l'écologie et du développement durable conclurait des contrats de gestion avec les différents acteurs des sites concernés (agriculteurs, pêcheurs, forestiers, ou encore professionnels du tourisme) afin de concilier leurs activités et le maintien des espèces. Elle a précisé que les crédits affectés à Natura 2000 dans le projet de budget étaient en augmentation et qu'elle avait demandé à M. Hervé Gaymard, ministre de l'agriculture, de l'alimentation, de la pêche et des affaires rurales, de mettre les préoccupations environnementales au cœur de la poursuite du dispositif des contrats territoriaux d'exploitation.

Concernant le budget de l'ADEME, elle a reconnu qu'il était, certes, en forte diminution en moyens d'engagements puisqu'il passait pour le ministère de l'écologie et du développement durable de 250 à 218 millions d'euros, mais a souligné que cette diminution était liée à la fin de la période de dix ans que la loi n° 92-646 du 13 juillet 1992 relative à l'élimination des déchets avait donnée aux collectivités locales pour moderniser leurs équipements de traitement des déchets. Elle a estimé qu'il était logique de ne pas donner de prime aux retardataires et a indiqué que seuls les dossiers déposés à temps pourraient être examinés.

Elle a, par ailleurs, attiré l'attention sur la croissance des dotations de l'ADEME en crédits de paiement et a jugé que ceux-ci, ainsi que les reports de crédits octroyés les années précédentes, permettraient à l'établissement de satisfaire les demandes de ses cocontractants. Elle a en outre précisé que le grand nombre de dossiers déposés en 2002 obligerait à étaler leur traitement sur les années 2002 et 2003 et qu'une nouvelle capacité d'intervention ne pourrait être dégagée dans le domaine des déchets qu'en 2004, venant en appui des nouvelles orientations politiques qui seront déterminées d'ici à l'été 2003, notamment en concertation avec le Conseil national des déchets.

En conclusion, elle a insisté sur sa volonté de mener une politique éloignée des « trompe-l'œil » et des annonces ronflantes, comme le traduit son projet de budget.

Puis, M. Christophe Priou, rapporteur pour avis des crédits de l'écologie et du développement durable, a noté que le projet de budget de l'écologie et du développement durable pour 2003 était relativement stable par rapport au budget de 2002, puisqu'il ne diminuait que de 0,16 %. Il a estimé que ce léger recul ne traduisait pas un désengagement de l'Etat en matière d'environnement, mais reflétait un redéploiement des crédits. Il a également souligné que les effectifs du ministère de l'écologie et du développement durable étaient stables et qu'il n'était donc pas question de revenir sur ses capacités d'intervention.

Abordant les crédits consacrés à la protection de la nature, il s'est réjoui de constater que les subventions d'investissement octroyées au Fonds de gestion des milieux naturels (FGMN) augmentaient fortement et a souhaité que ces moyens accrus permettent au fonds de poursuivre la constitution du réseau Natura 2000, pour laquelle la France a accumulé beaucoup de retard. Après avoir demandé à la ministre quelle politique elle entendait mettre en œuvre pour aboutir sur ce dossier qui semble aujourd'hui bloqué, il s'est enquis des dotations qui seraient allouées aux parcs naturels régionaux, dont les effectifs sont constitués pour un quart par des « emplois-jeunes ».

Puis, le rapporteur pour avis des crédits de l'écologie et du développement durable a évoqué les dotations consacrées à la protection de l'eau et des milieux aquatiques, notant que malgré une légère régression, cet agrégat budgétaire était caractérisé par la priorité donnée à la prévention des inondations. Il s'est félicité des mesures annoncées par la ministre à la suite des dramatiques inondations survenues récemment dans le sud-est, notamment concernant la réforme du système d'annonce des crues et le renforcement des ouvrages existants pour protéger les lieux habités. Il s'est également déclaré satisfait de constater que le ministère entendait mener une politique de long terme visant à multiplier les champs d'expansion des crues, dont il a estimé qu'ils constituaient un dispositif indispensable pour mener une politique de prévention efficace.

En revanche, il s'est inquiété de la disparition des lignes budgétaires destinées à abonder le plan Polmar et a demandé des éclaircissements sur ce point. Il a également souhaité que la ministre fasse le point sur les procédures d'indemnisation des victimes du naufrage de l'*Erika*, qu'il s'agisse de particuliers ou de collectivités locales, ainsi que sur la facture qui pèserait en conséquence sur l'Etat. Après avoir rappelé que les dossiers de demandes d'indemnisation devaient être adressés au plus tard au Fonds d'intervention contre les pollutions marines accidentelles (FIPOL) trois ans après le naufrage de l'*Erika*, soit le 12 décembre 2002, il a observé que l'intervention de ce fonds était limitée à un plafond de 182,94 millions d'euros et s'est inquiété de savoir si l'Etat demanderait au FIPOL l'indemnisation des dépenses qu'il a engagées, ce qui réduirait d'autant l'indemnisation des autres demandeurs. Il a en outre souligné que si tel n'était pas le cas, la charge des dépenses engagées par l'Etat serait *in fine* supportée par les contribuables.

Il s'est par ailleurs inquiété de constater que les crédits octroyés au Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres diminuaient de près de un million d'euros, ce qui pourrait handicaper cet établissement dans sa stratégie d'acquisition, la pression foncière étant en effet élevée dans les zones littorales.

Puis, évoquant les crédits affectés à la prévention des pollutions et des risques, le rapporteur pour avis des crédits de l'écologie et du développement durable a observé que ceux-ci étaient quasiment stables. Il s'est réjoui de constater que les dotations consacrées aux études et travaux d'investissement augmentaient très fortement et a espéré qu'ainsi pourrait être poursuivie la mise en œuvre de la directive n° 96/82/CE du Conseil du 9 décembre 1996 concernant la maîtrise des dangers liés aux accidents majeurs impliquant des substances dangereuses, dite

directive « SEVESO ». Il a également noté que cette progression budgétaire permettrait de poursuivre le programme triennal d'actions de l'inspection des installations classées, ainsi que l'élaboration des plans de prévention des risques naturels prévisibles (PPR).

S'agissant de ces derniers, il a tenu à faire part de l'inquiétude de nombreux élus locaux concernant le financement des travaux que ces plans imposaient et s'est enquis des moyens qui leur seraient octroyés ; il a en outre regretté que l'élaboration de ces plans par les directions départementales de l'équipement ne donne pas lieu à une plus grande concertation avec les élus locaux. Il s'est par ailleurs réjoui de constater que les établissements publics agissant dans le domaine des risques (notamment l'Institut national de l'environnement industriel et des risques – INERIS – et l'ADEME) voyaient leurs dotations d'investissement progresser. Concernant l'ADEME, il a demandé si, compte tenu du dépassement de l'échéance du 1^{er} juillet 2002, il était envisagé de revoir les modalités d'intervention de cet établissement.

Puis, le rapporteur pour avis des crédits de l'écologie et du développement durable a abordé le dernier agrégat budgétaire, relatif au soutien aux politiques environnementales. Il a observé que les dotations prévues pour la formation des commissaires enquêteurs progressaient, ce qui devrait permettre d'améliorer la procédure de l'enquête publique, conformément à ce qui a été prévu par la loi n° 2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité. Il a également souligné l'effort manifeste qui avait été consenti en faveur de la part « environnement » des contrats de plan Etat-régions, pour laquelle les subventions d'investissement augmentent de manière conséquente. Il a en revanche noté que les crédits de fonctionnement de l'Agence française de sécurité sanitaire environnementale (AFSSE) avaient été revus à la baisse et s'est inquiété de savoir si la dotation prévue serait suffisante pour permettre à cet établissement de mener ses missions.

Puis, soulignant qu'il ne souhaitait pas s'engager dans une polémique, il s'est interrogé sur les critères présidant à la ventilation des crédits entre les associations subventionnées, notant que certaines d'entre elles étaient connues pour engager systématiquement des procédures contentieuses ; il a en conséquence demandé à la ministre de dresser un bilan des conventions pluriannuelles d'objectifs conclues avec la plupart de ces associations.

Enfin, M. Christophe Priou, rapporteur pour avis des crédits de l'écologie et du développement durable, a souhaité évoquer les sujets suivants, soulignant qu'ils n'avaient pas de réelle traduction budgétaire mais qu'ils préoccupaient un grand nombre de ses collègues :

– malgré les réticences des opérateurs et notamment du Réseau de transport d'électricité (RTE), est-il envisagé de procéder à l'enfouissement des lignes électriques à très haute tension dans les sites sensibles, tels que les parcs naturels ? Cette question mérite une réponse, même si elle a été éludée par M. François Roussely, président d'Electricité de France, lors de son audition par la commission ;

– s’agissant des énergies renouvelables, le Gouvernement entend-il promouvoir l’implantation des éoliennes, dont on sait qu’elles provoquent de réelles nuisances, tant sonores que paysagères, alors qu’elles produisent une électricité extrêmement coûteuse en raison du mécanisme de l’obligation d’achat ?

– enfin, la presse a annoncé qu’un futur projet de loi relatif au développement rural, présenté par M. Hervé Gaymard, ministre de l’agriculture, de l’alimentation, de la pêche et des affaires rurales, contiendrait des dispositions relatives à la chasse, alors que de nombreux députés ont manifesté leur souhait de traiter le problème de la chasse dans une proposition de loi. Est-il possible de préciser les intentions du Gouvernement sur ce point ?

Répondant au rapporteur pour avis, Mme Roselyne Bachelot-Narquin, ministre de l’écologie et du développement durable, a apporté les précisions suivantes :

– concernant la constitution du réseau Natura 2000, il convient de souligner que 6,7 % du territoire national est couvert par cette procédure, ce qui paraît suffisant même s’il peut être envisagé d’accroître à la marge la superficie du territoire concerné. Il ne s’agit pas de « faire la course » mais de parvenir à une gestion optimale des sites déjà classés. C’est pourquoi la priorité consiste plutôt à conclure des contrats de gestion avec les personnes qui travaillent ou vivent sur les sites concernés (agriculteurs, pêcheurs, forestiers ou professionnels du tourisme) afin que des activités économiques puissent se développer tout en préservant la biodiversité. Pour faciliter ces négociations, un chargé de mission vient d’ailleurs d’être nommé. Par ailleurs, une circulaire de la ministre de l’écologie et du développement durable a été adressée aux préfets afin que des instances départementales de concertation et de suivi soient constituées avant le 30 septembre 2002. De plus, le ministère travaille en étroite collaboration avec le ministère de l’agriculture afin que les contrats territoriaux d’exploitation prennent en compte les préoccupations environnementales qui sont au cœur de Natura 2000. La réussite de Natura 2000 suppose une concertation entre tous les acteurs du monde rural et les défenseurs de la nature. Une contractualisation des engagements paraît donc indispensable pour parvenir à une gestion responsable de ces territoires qui doivent continuer à être des territoires vivants où le tourisme, les activités agricoles et les activités de loisirs perdurent tout en préservant la qualité de l’environnement. En tout état de cause, il convient d’aller au-delà des oppositions stériles et d’ouvrir le débat ;

– les parcs naturels régionaux ont été des précurseurs en matière de développement durable. En effet, ils ont permis de réconcilier les impératifs économiques, sociaux et environnementaux. Beaucoup reste cependant à faire car leur développement a été fragilisé par la mise en œuvre de la loi n° 99-533 du 25 juin 1999 d’orientation pour l’aménagement et le développement durable du territoire, dite « loi Voynet ». Les élus locaux s’accordent d’ailleurs sur ce constat, quelle que soit leur appartenance politique. L’élection prochaine du président de la Fédération des parcs naturels régionaux permettra de relancer la réflexion sur le devenir de ces structures dont l’organisation doit évoluer, en lien notamment avec la réforme à venir en matière de décentralisation ;

– le fonds Polmar demeure doté de 7,3 millions d’euros en autorisations de programme. Une partie de ce montant permettra de financer les derniers chantiers de dépollution des côtes du Morbihan et du département de Loire-Atlantique consécutifs au naufrage de l’*Erika*, ainsi que le traitement de l’épave du *Dolly* en Martinique. Le montant du fonds qui restera disponible à l’issue de ces deux opérations sera de 3,85 millions d’euros, ce qui est à comparer au 1,5 million d’euros dont était doté le fonds dans les années antérieures, hors situations exceptionnelles telles que le naufrage de l’*Erika*. Le fonds demeurera donc abondé à un niveau plus que suffisant pour faire face aux dépenses immédiates de lutte contre les pollutions marines accidentelles. En outre, en cas de sinistre important, il restera possible d’avoir recours à un décret pour dépenses exceptionnelles, comme ce fut le cas lors du naufrage de l’*Erika* (crédits exceptionnels imputés au chapitre 57-10, article 10) ;

– les événements dramatiques survenus dans le Gard doivent inciter à accélérer la mise en œuvre des plans de prévention des risques naturels prévisibles ; aujourd’hui, environ 3 670 plans ont été approuvés, alors que l’objectif fixé est de 5000 PPR approuvés. Afin d’inciter les collectivités locales à se doter de ces instruments, il est envisagé d’avoir recours à une partie du fonds de prévention des risques naturels majeurs, dit fonds « Barnier », pour prendre en charge les dépenses de mise en sécurité des bâtiments construits dans le passé dans les zones inondables. Ce dispositif, qui donne actuellement lieu à une négociation entre le ministère de l’écologie et du développement durable et le ministère de l’économie, des finances et de l’industrie, ne serait applicable qu’aux immeubles situés sur des communes dotées d’un PPR approuvé ;

– s’agissant des associations qui engagent des procédures contentieuses à l’encontre des actes du ministère, il convient de relativiser l’importance de ces initiatives qui n’empêchent pas un dialogue constructif – dialogue qui connaît parfois quelques aspérités. Le partenariat avec le monde associatif doit être intensifié, notamment pour encourager l’éducation à l’environnement. Le recours à des conventions pluriannuelles d’objectifs conclues avec la plupart des associations sera développé ; le ministère sera bien évidemment vigilant s’agissant de la définition des objectifs et de la gestion des deniers publics ;

– concernant l’enfouissement des lignes électriques à très haute tension dans les espaces naturels, la ministre est intervenue récemment auprès de Réseau de transport d’électricité sur cette question, notamment s’agissant de l’enfouissement des lignes dans le parc naturel régional de Brière ;

– il est exact qu’un projet de loi, actuellement en préparation sur les affaires rurales, devrait comporter des dispositions relatives à la chasse ; pour autant, ce sujet relèvera de la ministre de l’écologie et du développement durable, qui présentera elle-même ces dispositions au Parlement.

Mme Marcelle Ramonet, s’exprimant au nom du groupe UMP, s’est félicitée que dans un contexte budgétaire délicat, la ministre de l’écologie et du développement durable ainsi que Mme Tokia Saïfi, secrétaire d’Etat au

développement durable, aient pu obtenir des arbitrages budgétaires favorables permettant de stabiliser pour l'année 2003 les moyens financiers leur étant alloués.

Elle a tenu à rappeler que les préoccupations environnementales ne se limitaient pas au budget alloué au ministère de l'écologie et du développement durable, soulignant que tous les départements ministériels et les organismes publics devaient tenir compte de l'exigence de respect de l'environnement, comme l'avait d'ailleurs rappelé M. Jacques Chirac, Président de la République.

Constatant que la ministre présentait un projet de budget de transition, en diminution de près de 0,2 % par rapport à celui de 2002, notamment en raison de la réduction des crédits de fonctionnement, elle s'est réjouie qu'il permette d'honorer les engagements antérieurs, tout en redéfinissant la politique du ministère et en lançant de nouveaux chantiers.

Elle s'est déclarée favorable à la nouvelle démarche adoptée par la ministre, visant à instaurer un débat serein sur l'environnement et le développement durable. Soulignant qu'en tant qu'élue de la région Bretagne, il lui paraissait particulièrement important de préserver le patrimoine rural et de prendre conscience de la rareté de la ressource aquatique, elle a souhaité que s'instaure un état d'esprit vigilant mais serein, évitant les excès et les simplifications hâtives. Elle a en outre estimé que les attentes des citoyens étaient particulièrement importantes en matière environnementale, comme l'a compris le Président de la République qui souhaite qu'un texte solennel, la Charte de l'environnement, soit adossé à la Constitution. De même, elle a rappelé que le discours du Président de la République au sommet du développement durable à Johannesburg avait marqué une étape importante dans la prise en compte des enjeux environnementaux.

Elle a ensuite insisté sur les points qui lui ont paru significatifs des nouveaux engagements pris par la ministre. En matière de prévention des pollutions et des risques, elle a salué la politique volontariste du Gouvernement, 42 millions d'euros étant octroyés à la prévention des inondations et 6,3 millions d'euros affectés à la prévention des risques industriels, qui nécessitent en outre une étroite surveillance des établissements classés. S'agissant de la gestion des ressources en eau, elle a souhaité que la ministre lui précise quelles étaient ses intentions pour préserver la qualité des ressources aquatiques tout en évitant d'opposer les différents acteurs du secteur comme ce fut le cas lors de la discussion du projet de loi portant réforme de la politique de l'eau en janvier 2002 ; elle a également demandé des précisions concernant la mise en œuvre du plan de maîtrise des pollutions d'origine agricole (PMPOA).

Elle a par ailleurs souhaité connaître les intentions de la ministre au regard des dispositions de la directive 2001/77/CE du Parlement européen et du Conseil du 27 septembre 2001 relative à la promotion de l'électricité produite à partir de sources d'énergie renouvelables qui impose une progression de 15 % à 21 % de la part d'électricité devant être produite à partir de sources d'énergie renouvelables en 2010.

Elle a enfin abordé la question des pollutions sonores dont souffrent particulièrement les populations les plus démunies et a demandé si des mesures étaient à l'étude pour traiter ce problème.

M. Armand Jung, s'exprimant au nom du groupe socialiste, a estimé que l'apparente stabilité du budget de l'environnement traduisait en réalité un coup d'arrêt à l'évolution dynamique que celui-ci avait connu au cours de la précédente législature, puisqu'il avait été multiplié par 2,7 en cinq ans. Il a précisé que des pans entiers de ce budget connaissaient une forte diminution, le recul s'élevant à 10 % pour les crédits alloués à la lutte contre la pollution de l'air, à 52 % pour ceux dédiés à la lutte contre le bruit et à 20 % pour ceux de l'Institut français de l'environnement ; il a également souligné la baisse des crédits de l'ADEME, des moyens consacrés à la lutte contre la pollution des eaux et des dotations octroyées aux associations. Jugeant en conséquence qu'un grand décalage existait entre ce budget et les discours très ambitieux entendus lors des campagnes électorales et à l'occasion du sommet mondial sur le développement durable de Johannesburg, il a déploré le manque de lisibilité des orientations du Gouvernement en matière d'environnement.

Relevant tout d'abord que la ministre avait évoqué les effets pervers de la loi dite « Voynet » sur le fonctionnement des parcs naturels régionaux, M. André Chassaing, s'exprimant au nom du groupe communistes et républicains, a estimé nécessaire de mettre fin à « l'effritement » dont sont victimes les parcs naturels régionaux et s'est demandé s'ils ne pourraient être considérés comme des structures susceptibles de porter des pays.

Puis, il a souhaité connaître la position de la ministre sur la suspension du moratoire en matière d'essais en plein champ d'organismes génétiquement modifiés (OGM). Il a souhaité qu'un bilan scientifique des conséquences de l'utilisation très fréquente des OGM, notamment au Canada et aux Etats-Unis, soit réalisé afin d'étayer la position française sur le sujet.

Evoquant enfin la multiplication anarchique des projets d'implantations d'éoliennes, il a souligné qu'en complément de la soumission envisagée de ces projets à la délivrance d'un permis de construire et à la réalisation d'une étude d'impact, il pourrait être opportun de les encadrer davantage, par exemple en les soumettant à la législation applicable aux installations classées pour la protection de l'environnement, ce qui garantirait la réalisation d'études approfondies préalablement à toute implantation nouvelle.

M. Jean Lassalle, s'exprimant au nom du groupe UDF, a relevé avec satisfaction que la ministre soumettait son action au triple objectif de la sécurité, de la transparence et de la participation mais a estimé qu'il restait beaucoup à faire, notamment sur ce dernier point.

Après avoir estimé que la stabilité des crédits était un élément positif dans le contexte budgétaire d'ensemble, il a attiré l'attention sur le devenir des emplois-jeunes intervenant dans le champ de compétences de la ministre.

Puis, il a souligné l'importance, en matière de protection de l'environnement, de la concertation avec les populations concernées qui mériterait d'être renforcée lors de la mise en place des plans de prévention des risques naturels.

Il a ensuite regretté l'affaiblissement dont ont été victimes les parcs naturels régionaux, affaiblissement qui s'inscrit plus généralement dans une complexité croissante de l'organisation administrative du territoire, source de confusion. Puis, il a rappelé la nécessité de moderniser la loi n°60-708 du 22 juillet 1960 relative à la création des parcs nationaux, notamment afin de garantir une meilleure association des populations.

Ayant fait part des difficultés constatées sur le terrain pour la création de zones de protection spéciale et de zones spéciales de conservation dans le cadre du réseau européen Natura 2000, qui rencontre souvent une forte opposition locale et après avoir souligné que les territoires concernés figuraient parmi les plus défavorisés, il a, à titre personnel, jugé indispensable de rompre avec les erreurs du passé et de réexaminer la législation communautaire en la matière, sous peine de graves difficultés.

M. Jacques Le Guen a rappelé que la Bretagne était actuellement confrontée à un double défi : la reconquête de la qualité de l'eau et le maintien d'une agriculture performante, la profession agricole ayant consenti de nombreux efforts ces dernières années, notamment pour se conformer aux arrêtés préfectoraux qui imposent de traiter les effluents d'élevage en application de la directive dite « nitrates ». Dans cette perspective, il s'est inquiété des difficultés rencontrées par près de 350 petits producteurs de l'Ouest de la Bretagne pour mettre en place des structures collectives de traitement de ces effluents dans le cadre du projet Val'Ouest, l'autorisation d'exploiter n'ayant pas été délivrée en raison des conditions de desserte des sites concernés, alors que ces exploitants ne peuvent pas investir individuellement pour traiter le lisier. Il a insisté sur les conséquences négatives qui en résulteraient pour l'économie et l'emploi dans la région et a souhaité que l'Etat donne un signal en faveur des procédés de traitement collectif en donnant les moyens à la profession agricole de se mobiliser pour le respect de l'environnement.

M. Jean Launay, revenant sur le problème des inondations, a demandé comment le plan de lutte contre les inondations annoncé par la ministre pourrait s'articuler avec le dispositif proposé par la commission d'enquête portant sur les inondations, présidée lors de la précédente législature par M. Robert Galley ; il a rappelé que les conclusions de cette commission avaient été insérées par voie d'amendements dans le projet de loi portant réforme de la politique de l'eau, examiné en première lecture par l'Assemblée nationale lors de la précédente législature. Il s'est également interrogé sur le rôle qui serait dévolu aux établissements publics territoriaux de bassin, qui sont essentiels dans les mécanismes d'alerte. Il a enfin souhaité savoir si le Gouvernement envisageait d'aborder la question des parcs nationaux à l'occasion des prochains débats sur la décentralisation.

Puis, Mme Claude Darciaux a pris acte de la priorité affichée par la ministre de l'écologie et du développement durable en faveur de la sécurité et de la participation. A ce titre, elle a souligné le besoin de renforcer l'effectif des inspecteurs des installations classées et a rappelé que le rapport de M. Jean-Yves Le Déaut dans le cadre de la commission d'enquête sur les risques industriels créée sous la précédente législature en préconisait le doublement. Notant qu'aujourd'hui, les effectifs de l'inspection des installations classées s'élevaient à 850 agents, elle a rappelé qu'un supplément d'effectifs de 150 inspecteurs avait été programmé par le précédent gouvernement en 2002 et a demandé quels moyens le nouveau Gouvernement se proposait d'engager dans ce domaine. Elle a par ailleurs souhaité connaître l'analyse de la ministre concernant l'éventuelle création d'un fonds de prévention des risques industriels, préconisée par le rapport précité de M. Jean-Yves Le Déaut. Enfin, elle a souhaité savoir sur qui pesaient la responsabilité et la charge de la dépollution des sites industriels en cas de propriétaire défaillant.

Puis, M. Léonce Deprez a demandé la constitution d'un groupe de travail interne à la commission de la production et des échanges pour examiner l'application de la loi n° 86-2 du 3 janvier 1986 relative à l'aménagement, la protection et la mise en valeur du littoral, dite loi « littoral ». Par ailleurs, s'agissant de la mise en œuvre de Natura 2000 dans le Pas-de-Calais, il a indiqué avoir proposé au préfet de consulter les présidents des communautés de communes et a souhaité que ceux-ci soient mieux associés à cette procédure.

M. François Brottes s'est réjoui de l'esprit constructif avec lequel la ministre souhaitait traiter le dossier Natura 2000 et a estimé nécessaire de mener désormais un travail pédagogique pour insister sur les atouts que ce réseau présente pour la France. Il a noté qu'en tout état de cause, il était difficile de revenir sur l'approche européenne adoptée sur ce sujet et a estimé que les propos tenus par la ministre étaient encourageants. Abordant la question des parcs naturels régionaux, il a considéré que les opposer aux pays constituait un faux débat, puisque ces deux entités étaient traitées sur un pied d'égalité dans la loi dite « Voynet ». Il s'est enfin interrogé sur la faiblesse des crédits affectés à l'AFSSE, pour laquelle n'est prévu qu'un effectif de 24 scientifiques. Il a exprimé la crainte que le Gouvernement n'ait pas fait le bon choix en ne privilégiant pas la constitution d'une véritable capacité d'expertise environnementale, alors que des instances similaires, telles que l'Agence française de sécurité sanitaire des aliments, ont pu jouer un rôle majeur pour éclairer les politiques publiques.

M. Jean-Pierre Giran, constatant la diminution des crédits d'investissement accordés au Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres, a souligné que cette évolution pouvait correspondre au caractère cyclique des besoins d'acquisition immobilière de l'établissement. Il a par ailleurs demandé si des procédures de concertation seraient mises en place pour l'élaboration des PPR afin de prendre en compte le contexte économique des zones concernées et a cité comme exemple le département du Var, dans lequel la plupart des horticulteurs sont installés à proximité du lit du fleuve. Il a enfin observé qu'en matière d'inondations, les aides octroyées par l'Etat seraient plus efficaces si elles étaient gérées au niveau des bassins versants, plutôt qu'à l'échelon local.

M. François Dosé s'est tout d'abord étonné que le fascicule budgétaire relatif aux crédits de l'écologie et du développement durable pour 2003 mentionne que la part des énergies renouvelables était, en France, de 22 % en 2000, chiffre qui lui est apparu très élevé ; il a par ailleurs demandé quelles sources d'énergie renouvelables la ministre entendait promouvoir.

Il a ensuite souhaité que la ministre précise les initiatives envisagées à ce jour pour engager, conformément à la loi n° 91-1381 du 30 décembre 1991 relative aux recherches sur la gestion des déchets radioactifs, la construction d'un second laboratoire souterrain de stockage des déchets radioactifs à haute activité et à vie longue.

Après avoir rappelé l'important travail parlementaire déjà réalisé sur la question de la lutte contre les inondations, notamment dans le cadre de deux commissions d'enquête successives, ainsi que la richesse des propositions formulées, M. Jacques Bascou a souhaité que le rôle du groupe de travail envisagé sur ce sujet au sein de la commission de la production et des échanges soit précisé.

Puis, M. Aimé Kergueris a rappelé les difficultés auxquelles s'étaient heurtées les diverses initiatives visant à valoriser les effluents d'élevage en raison de la cacophonie des services de l'Etat sur cette question et a estimé nécessaire que, dans ce domaine comme dans d'autres, l'Etat définisse clairement sa position.

Puis, il a également signalé que les difficultés croissantes rencontrées pour la création d'incinérateurs posaient avec acuité, dans de nombreuses communes, le problème du devenir des boues des stations d'épuration.

Enfin, il a souhaité connaître la part des moyens du Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres consacrée à la gestion des terrains acquis.

M. François Sauvadet a, tout d'abord, estimé important de ne pas négliger l'important travail parlementaire déjà réalisé sur la lutte contre les inondations et de tirer parti de l'expertise accumulée.

Après avoir souligné qu'il partageait l'analyse de la ministre sur le projet de loi portant réforme de la politique de l'eau, adopté en première lecture par l'Assemblée nationale sous la précédente législature, il a souhaité qu'elle précise, notamment dans la perspective de la nouvelle étape annoncée de la décentralisation, sa vision de l'avenir de cette politique et du rôle respectif des différents intervenants. Il a également attiré l'attention de la ministre sur le fait que les évolutions normatives en matière d'assainissement risquaient d'aboutir, dans certains cas limités, à ce que, malgré les efforts considérables des collectivités locales, aucune solution ne soit possible sans une explosion du prix de l'eau.

Puis, M. François Sauvadet a souligné les difficultés rencontrées en matière de gestion des déchets compte tenu notamment des décisions de fermeture d'incinérateurs non conformes prises par les préfets, décisions certes fondées mais qui posent problème en l'absence de mode de traitement alternatif. Il a estimé que les investissements en la matière seraient très élevés et s'est enquis des intentions de la ministre s'agissant de l'utilisation des boues des stations d'épuration.

Enfin, en ce qui concerne les pollutions d'origine agricole, il a souligné l'intérêt d'aider les jeunes agriculteurs notamment à mettre aux normes les bâtiments d'élevage, en complément de l'action engagée dans le cadre des zonages définis à l'occasion de la réforme du programme de maîtrise des pollutions d'origine agricole.

M. Jean Proriol a déclaré partager largement les préoccupations exprimées par M. François Sauvadet et a souligné les difficultés rencontrées sur le terrain par les élus locaux et par les préfets pour dégager des solutions en matière de traitement des déchets. Il a estimé particulièrement nécessaire de mener un important travail pédagogique.

Puis, il a indiqué que des informations faisaient état de l'interdiction de l'utilisation des sacs en plastique dans les commerces de détail en Corse. Il a souhaité savoir si cette interdiction était souhaitée par le Gouvernement et a souligné les efforts importants consentis par l'industrie de la plasturgie en matière de protection de l'environnement et notamment de recyclage. Il a donc jugé nécessaire d'engager une concertation avec les professionnels du secteur avant toute décision sur ce sujet.

En réponse aux différents intervenants, Mme Roselyne Bachelot-Narquin, ministre de l'écologie et du développement durable, a apporté les précisions suivantes :

– les résultats du sommet mondial sur le développement durable de Johannesburg sont moins bons qu'espérés mais meilleurs qu'on ne l'a dit. Les observateurs objectifs s'accordent à souligner l'importance des engagements pris pour réduire de moitié le nombre de personnes sans accès à l'eau potable et à l'assainissement et sans accès à l'énergie, ainsi que pour défendre la biodiversité. Le Gouvernement s'efforce aujourd'hui de faire vivre le concept de développement durable : les engagements pris en matière d'aide publique au développement seront tenus, la stratégie française de développement durable a été présentée, sa mise en œuvre est suivie par Mme Tokia Saïfi, secrétaire d'Etat au développement durable et fera l'objet d'un séminaire gouvernemental à la mi-novembre ;

– le projet de loi portant réforme de la politique de l'eau, adopté par l'Assemblée nationale en première lecture sous la précédente législature, est un texte touffu, trop centralisateur et qui a fait l'objet d'une concertation insuffisante. Il comprenait un volet consacré à la lutte contre les inondations qui sera remanié et repris dans le cadre du projet de loi sur la prévention des risques naturels et technologiques, parallèlement à la mise en œuvre du dispositif national de prévention des inondations. La définition des responsabilités des différents acteurs de la politique de l'eau fera partie des sujets étudiés à l'occasion de la nouvelle étape de la décentralisation. La directive 2000/60/CE du Parlement européen et du Conseil, du 23 octobre 2000, établissant un cadre pour une politique communautaire dans le domaine de l'eau sera transposée en droit français au premier semestre 2003. En 2003, sera également conduite une concertation approfondie préparant un projet de loi sur l'eau en vue de l'examen de celui-ci par le Parlement en 2004 ;

– la promotion des sources d'énergie renouvelables dans la production d'électricité est un objectif important de la politique énergétique. La directive du Conseil du 27 septembre 2001 précitée fixe comme objectif que 21 % de notre consommation brute d'électricité soit couverte en 2010 par une production d'origine renouvelable. Une politique volontariste sera conduite en ce domaine en liaison avec Mme Nicole Fontaine, ministre déléguée à l'industrie. Toutefois, des difficultés importantes sont rencontrées pour l'implantation des éoliennes dont personne ne veut chez soi. Une proposition de loi déposée au Sénat par M. Jean-François Legrand a ainsi souligné la nécessité de mieux concilier l'implantation de ces installations avec la protection de l'environnement et le Gouvernement prépare à cette fin deux projets de décrets qui viseront à soumettre à un permis de construire et à une étude d'impact la construction des éoliennes de plus de douze mètres ;

– les difficultés rencontrées en Bretagne en raison des pollutions d'origine agricole ne pourront être réglées que par des installations collectives. Le projet Val'Ouest n'est néanmoins pas pleinement satisfaisant car on ne peut parsemer la Bretagne d'établissements Seveso au voisinage desquels de nombreuses contraintes s'imposent. Il faut donc réfléchir à des installations collectives d'une autre nature ;

– de très nombreux responsables de parcs naturels régionaux estiment que ceux-ci ont été déstabilisés par les dispositions de la loi dite « Voynet ». Des évolutions pourront être menées à l'occasion de la nouvelle étape de la décentralisation. On ne peut préjuger de celle-ci, à ce stade, en ce qui concerne les parcs nationaux qui obtiennent des résultats exemplaires. En tout état de cause, la procédure de labellisation doit rester de la responsabilité de l'Etat, même si une concertation locale est possible s'agissant de la gestion de ces territoires. Il convient également de noter que différents autres instruments de protection existent, tels que le classement en réserves naturelles, qui répondent à des logiques diverses. Une réflexion sur l'évolution du cadre juridique des parcs nationaux est utile et il est envisagé de confier une mission à un parlementaire sur ce sujet ;

– s'agissant des effectifs de l'inspection des installations classées, 150 agents ont été recrutés par voie de concours et sont actuellement en cours de formation ; ils devraient entrer en fonction au début de l'année 2003. Il est vrai que le rapport de MM. Jean-Yves Le Déaut et François Loos préconisait le doublement du nombre d'inspecteurs. Cet objectif est légitime et il est d'ailleurs prévu de créer 400 nouveaux emplois sur quatre ans (200 par recrutement et 200 par redéploiement) mais il convient de mener concurremment une réflexion approfondie sur les missions des agents des directions régionales de l'industrie, de la recherche et de l'environnement (DRIRE). Par ailleurs, il convient de souligner que contrairement à ce qui a été rapporté par la presse, il n'est pas envisagé de privatiser les missions de contrôle de la sécurité des installations, ni même de les décentraliser ; ce sont par nature des missions régaliennes ;

– s'agissant de l'application de la loi dite « littoral », elle relève du ministre chargé de l'urbanisme et de l'équipement et non de la ministre chargée de l'écologie et du développement durable ;

– la concertation avec les communes et les communautés de communes est bien évidemment indispensable tout au long de la procédure de constitution du réseau Natura 2000. Une récente circulaire adressée aux préfets de département insiste d'ailleurs sur ce point ;

– l'AFSSE est un instrument indispensable qu'il convient de conforter. On ne peut que regretter à cet égard que le dossier n'ait, pour l'essentiel, pas été traité par le gouvernement précédent, puisque les crédits affectés à cet établissement étaient gelés, le conseil d'administration pas encore nommé et les conditions de la mise en place matérielle de l'Agence inexistantes. Les derniers mois ont donc été mis à profit pour faire avancer ce dossier. Le président de l'AFSSE sera nommé dans les prochains jours ; s'agissant des 24 emplois prévus, les difficultés ne seront pas d'ordre budgétaire mais résulteront plutôt des problèmes posés par le recrutement de personnels adaptés ;

– la position de la ministre est claire en matière d'OGM, puisqu'elle se présentera au Conseil des ministres de l'environnement en demandant le maintien du moratoire concernant les essais en plein champ ;

– le rapport de M. Christian Bataille sur la loi du 30 décembre 1991 précitée préconise de doter la France de deux laboratoires souterrains de stockage des déchets radioactifs à haute activité et à vie longue. Un débat sera mené sur cette question avec Mme Nicole Fontaine, ministre déléguée à l'industrie ;

– le chiffre concernant la part des énergies renouvelables en France qui est mentionné dans le document budgétaire fait référence à la production d'énergie primaire en France et non à la consommation d'électricité, d'où la confusion ;

– s'agissant de l'attitude discordante des administrations régionales sur la politique de l'eau en Bretagne, une mission a récemment été confiée à Mme Bernadette Malgorn, préfet de la région Bretagne, afin d'assurer un pilotage sans équivoque des services déconcentrés de l'Etat ;

– la question du traitement des déchets est une question environnementale extrêmement sensible. La décision de fermer tous les incinérateurs non conformes aux normes en vigueur d'ici la fin de l'année ne doit pas être interprétée comme une manifestation de défiance vis-à-vis de cette filière indispensable de traitement des déchets, mais au contraire comme la volonté d'en faire une filière sûre, présentant toute garantie en termes de santé publique. De même, la question de la gestion des boues d'épuration sera traitée ; en effet, ces boues posent elles aussi des problèmes de santé publique en raison des métaux lourds qu'elles contiennent et l'on voit déjà certains industriels intervenant dans le domaine agro-alimentaire refuser les produits issus de terrains sur lesquels des boues ont été épandues. Il est donc prévu de mener une politique de labellisation des boues en coopération avec le ministère de l'agriculture, afin d'assurer dans ce domaine toute la transparence et la concertation nécessaires ;

– en ce qui concerne le prix de l'eau, il convient d'avoir conscience qu'un mètre cube d'eau coûte moins cher, en France, qu'un paquet de cigarettes. L'eau est un bien précieux, essentiel à la santé humaine et au développement économique,

qu'il faut payer à son juste prix. Les politiques de subvention peuvent être intéressantes, mais elles coûtent parfois fort cher aux collectivités locales, sans forcément contribuer à une baisse du prix de l'eau pour les usagers. Une réflexion devra donc être menée sur ces questions dans le cadre du futur projet de loi sur l'eau ;

– la question de la pollution liée aux sacs en plastique fait déjà l'objet d'un dialogue entre les ministres chargés de l'environnement au sein de l'Union européenne, dans le cadre plus général d'une réflexion sur le traitement des emballages. Il convient de noter que, selon les spécialistes, les sacs en plastique se révèlent paradoxalement beaucoup moins polluants que les sacs en papier lorsqu'on établit un bilan environnemental global. En tout état de cause, un dialogue approfondi sera mené par la ministre avec les professionnels du secteur sur cette question.



A l'issue de l'audition de Mme Roselyne Bachelot-Narquin, conformément aux conclusions de son rapporteur pour avis, la commission de la production et des échanges a donné un *avis favorable à l'adoption des crédits de l'écologie et du développement durable pour 2003*.

N°258-IV.- Avis de M. Christophe Priou sur le projet de loi de finances pour 2003 - Ecologie et développement durable