



N° 256

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

DOUZIÈME LÉGISLATURE

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

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES FINANCES, DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET DU PLAN SUR
LE PROJET DE **loi de finances pour 2003** (n° 230),

PAR M. GILLES CARREZ,
Rapporteur Général,
Député.

ANNEXE N° 13

ÉCOLOGIE ET DEVELOPPEMENT DURABLE

Rapporteur spécial : M. PHILIPPE ROUAULT

Député

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	5
I.– PRESENTATION GENERALE DES CREDITS DE L'ECOLOGIE ET DU DEVELOPPEMENT DURABLE	7
A.– UN BUDGET REALISTE QUI MAINTIENT LES CAPACITES D'ACTION DES SERVICES DE L'ECOLOGIE ET DU DEVELOPPEMENT DURABLE	7
1.– Un budget dont les principaux ordres de grandeur sont stables	7
2.– Analyse synthétique des crédits de paiement par titre	9
B.– LA DEMARCHE DE PRESENTATION DU BUDGET PAR AGREGAT	12
1.– Une préfiguration de la mise en œuvre de la loi organique du 1 ^{er} août 2001 relative aux lois de finances	12
2.– Une démarche encore perfectible mais d'ores et déjà encourageante	13
II.– L'AGREGAT N° 21 – PROTECTION DE LA NATURE, SITES ET PAYSAGES	17
A.– L'ANALYSE DES CREDITS PAR CHAPITRE ET ARTICLE	17
1.– Les crédits de dépenses ordinaires	17
a) <i>Les crédits des moyens des services</i>	17
b) <i>Les crédits d'interventions publiques</i>	19
2.– Les crédits de dépenses en capital	20
a) <i>Les crédits de dépenses en capital correspondant aux investissements réalisés par l'Etat</i>	21
b) <i>Les crédits de dépenses en capital correspondant à des subventions d'investissement accordées par l'Etat</i>	22
B.– LA PRESENTATION DE L'AGREGAT N° 21 PAR ACTIONS ET OBJECTIFS	24
III.– L'AGREGAT N° 22 – PROTECTION DE L'EAU ET DES MILIEUX AQUATIQUES	27
A.– L'ANALYSE DES CREDITS PAR CHAPITRE ET ARTICLE	27
1.– Les crédits de dépenses ordinaires	27
a) <i>Les crédits des moyens des services</i>	27
b) <i>Les crédits d'interventions publiques</i>	28
2.– Les crédits de dépenses en capital	28
a) <i>Les crédits de dépenses en capital correspondant aux investissements réalisés par l'Etat</i>	28
b) <i>Les crédits de dépenses en capital correspondant à des subventions d'investissement accordées par l'Etat</i>	30

B.– PRESENTATION DE L'AGREGAT N° 22 ET ELEMENTS RELATIFS AUX INDICATEURS DE RESULTATS ET AU FINANCEMENT DE LA POLITIQUE DE L'EAU.....	30
1.– Eléments relatifs aux indicateurs de résultats	30
2.– Le financement de la politique de l'eau	34
IV.– L'AGREGAT N° 23 – PRÉVENTION DES POLLUTIONS ET DES RISQUES	39
A.– L'ANALYSE DE CREDITS PAR CHAPITRE ET ARTICLE	39
1.– Les crédits de dépenses ordinaires	39
<i>a) Les crédits des moyens des services</i>	<i>39</i>
<i>b) Les crédits des interventions publiques</i>	<i>40</i>
2.– Les crédits de dépenses en capital	42
<i>a) Les crédits de dépenses en capital correspondant aux investissements réalisés par l'Etat</i>	<i>42</i>
<i>b) Les crédits de dépenses en capital correspondant à des subventions d'investissement accordées par l'Etat</i>	<i>43</i>
B.– L'AGREGAT N° 23 : PRESENTATION BUDGETAIRE ET ELEMENTS RELATIFS A CERTAINS INDICATEURS DE RESULTATS ET AUX POLITIQUES PUBLIQUES QUI LEUR SONT LIEES.....	45
1.– La présentation budgétaire de l'agrégat n° 23	45
2.– Eléments relatifs à certains indicateurs de résultat et aux politiques publiques qui leur sont liées	47
V.– L'AGREGAT N° 31 – SOUTIEN AUX POLITIQUES ENVIRONNEMENTALES	51
A.– L'ANALYSE DES CREDITS PAR CHAPITRE ET ARTICLE	51
1.– Les crédits de paiement des dépenses ordinaires	51
<i>a) les crédits de paiement des dépenses de personnel</i>	<i>51</i>
<i>b) Les crédits des dépenses ordinaires des moyens matériels de fonctionnement des services</i>	<i>54</i>
<i>c) Les crédits des interventions publiques</i>	<i>57</i>
2.– Les crédits de dépenses en capital	60
<i>a) les crédits de dépenses en capital des investissements exécutés par l'Etat</i>	<i>60</i>
<i>b) Les crédits des dépenses en capital des subventions d'investissement accordées par l'Etat</i>	<i>61</i>
B.– PRESENTATION DE L'AGREGAT N° 31 ET ELEMENTS RELATIFS A LA REPARTITION DES CREDITS PAR AGREGAT.....	62
1.– La présentation de l'agrégat n° 31	62
2.– Eléments relatifs à la répartition des crédits par agrégat.....	64
EXAMEN EN COMMISSION	67

INTRODUCTION

Les crédits de l'Ecologie et du développement durable pour 2003 peuvent être appréhendés selon trois considérations :

– en premier lieu, il s'agit d'un budget qui permet le maintien des capacités d'action du ministère de l'écologie et du développement durable. Après retraitement de l'évolution des crédits pour 2003 par rapport aux crédits adoptés initialement en 2002, compte tenu des modifications du périmètre de ce budget, il apparaît que les crédits de paiement connaissent une augmentation modérée. Par ailleurs, le nombre des emplois pour 2003 est stabilisé par rapport au nombre des emplois du ministère en 2002 ;

– en deuxième lieu, il s'agit d'un budget sincère, ajusté à ce que sont, aujourd'hui, les besoins en moyens de fonctionnement des services du ministère de l'écologie et du développement durable. Ce projet de budget rompt ainsi avec la démarche mise en œuvre les années précédentes, tendant à afficher pour les crédits relatifs aux politiques environnementales, une augmentation importante des crédits de paiement en loi de finances initiale, tout en sachant que ces crédits ne pourraient pas être consommés ;

– en troisième lieu, il s'agit d'un budget qui privilégie les actions d'investissement. La volonté politique du Gouvernement et de sa majorité, tendant à réorienter l'action publique vers l'investissement en tentant de modérer l'évolution des dépenses ordinaires, trouve sa traduction dans le présent projet de budget de l'Ecologie et du développement durable.

Au-delà de ces appréciations budgétaires, votre Rapporteur spécial a trouvé un budget majoritairement destiné à contribuer au financement d'associations et d'établissements publics extérieurs aux services du ministère de l'écologie et du développement durable. Ce constat pose la question des modalités de mise en œuvre de la tutelle dont la charge incombe à ces services, s'agissant de l'utilisation des crédits publics dont bénéficient ces organismes. La multitude des points d'arrivée des crédits initialement inscrits au budget de l'Ecologie et du développement durable constitue d'ailleurs un programme de travail substantiel pour votre Rapporteur spécial.

Par ailleurs, l'effort entrepris par les services du ministère de l'écologie et du développement durable, s'agissant de l'anticipation de la mise en œuvre de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances, doit être salué. Il existe désormais une double présentation des crédits, que votre Rapporteur spécial a tenté de respecter dans son analyse. Il reste néanmoins, sur ce sujet, des imperfections à corriger et des progrès à réaliser.

Enfin, votre Rapporteur spécial tient à souligner la bonne qualité des rapports qu'il a pu entretenir avec les services du ministère de l'écologie et du développement durable, afin de procéder à la présente analyse des crédits. S'agissant des réponses du ministère aux questions que votre Rapporteur spécial lui a adressées, il apparaît souhaitable, d'une part, que le délai fixé par la loi organique du 1^{er} août 2001 soit respecté et, d'autre part, que la date qui marque l'expiration de ce délai ne soit pas précisément considérée comme celle à laquelle doivent être envoyées la plus grande partie de ces réponses. Sur ce point, votre Rapporteur spécial se propose dès l'année prochaine d'adresser son questionnaire au ministère de l'écologie et du développement durable à une date précoce afin que, dans le cadre d'un échange de bons procédés, les éléments de calendrier évoqués ci-dessus, puissent être plus facilement respectés.

I.- PRESENTATION GENERALE DES CREDITS DE L'ECOLOGIE ET DU DEVELOPPEMENT DURABLE

A.- UN BUDGET REALISTE QUI MAINTIENT LES CAPACITES D'ACTION DES SERVICES DE L'ECOLOGIE ET DU DEVELOPPEMENT DURABLE

1.- Un budget dont les principaux ordres de grandeur sont stables

La comparaison du montant des crédits de paiement que le Gouvernement propose d'inscrire au budget de l'Ecologie et du développement durable pour 2003, avec le montant des crédits de paiement inscrits pour 2002 à ce qui était, jusqu'au terme de la précédente législature, le budget de l'Environnement, ne peut être réalisée qu'au terme d'une étude préalable des modifications du périmètre des crédits concernés. A ce titre, s'agissant des crédits de l'Ecologie et du développement durable, le Gouvernement propose les modifications de périmètre suivantes :

– le transfert aux services du Premier ministre de la gestion de la commission nationale du débat public, aboutit à une économie concernant les crédits de rémunérations d'un montant de 146.666 euros et à une économie concernant les crédits de fonctionnement d'un montant de 152.000 euros ;

– le transfert aux services communs de l'équipement, des transports, du logement, du tourisme et de la mer, d'un emploi de technicien supérieur affecté à l'autorité de contrôle des nuisances aéroportuaires (ACNUSA), aboutit à une économie d'un montant concernant les crédits de rémunérations de 28.430 euros ;

– le transfert de la gestion du centre de ressources documentaires au ministère de l'écologie et du développement durable, centre jusqu'ici géré par le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, aboutit à un coût supplémentaire d'un montant de 222.591 euros s'agissant des crédits de rémunérations et de 56.574 euros s'agissant des crédits de fonctionnement ;

– le transfert de la gestion du service technique interdépartementale des installations classées de la Préfecture de police de Paris au ministère de l'intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales aboutit, à une économie d'un montant de 140.000 euros ;

– la non reconduction d'une dotation inscrite en 2002 sur les crédits de fonctionnement, relative aux frais de première installation liés aux créations d'emplois prévue dans le budget de l'Environnement pour 2002, aboutit à une « économie » d'un montant de 2,44 millions d'euros. Il est légitime que cette dotation ne soit pas reconduite en 2003, puisque le présent projet de budget ne prévoit pas de création d'emplois ;

– le transfert à la collectivité territoriale de Corse de certaines compétences en matière environnementale, en application de la loi n° 2002-92 du 22 janvier 2002, aboutit à une économie de 420.000 euros s’agissant des crédits d’interventions publiques et de 264.000 euros s’agissant des crédits de paiement des dépenses en capital de l’Etat ;

– le transfert du financement des groupes permanents de la direction générale de la sûreté nucléaire et de radioprotection au ministère de l’économie, des finances et de l’industrie, aboutit à une économie de 6 millions d’euros sur les crédits d’interventions publiques du ministère de l’écologie et du développement durable et, plus précisément, sur la subvention de fonctionnement attribuée chaque année à l’Institut de radioprotection et de sûreté nucléaire (IRSN).

En conséquence :

– les crédits de rémunérations pour 2003, que le Gouvernement propose de fixer à 131,41 millions d’euros, ne sont non pas affectés d’une baisse de 2,21%, mais de seulement 1,95% ;

– les crédits de fonctionnement pour 2003, que le Gouvernement propose de fixer à 74,90 millions d’euros, ne sont non pas affectés d’une baisse de 4,81%, mais de seulement 1,27% ;

– les crédits d’interventions publiques pour 2003, que le Gouvernement propose de fixer à 362,23 millions d’euros, ne sont non pas affectés d’une baisse de 1,73%, mais augmente de 0,01% ;

– les crédits de paiement des dépenses en capital réalisées par l’Etat, que le Gouvernement propose de fixer à 28,71 millions d’euros, n’augmentent non pas seulement de 17,11%, mais de 20,45% ;

– les crédits de paiement des dépenses des subventions d’investissement accordées par l’Etat, que le Gouvernement propose de fixer à 121,98 millions d’euros, connaissent ainsi une augmentation de 6,71%.

L’ensemble de ces évolutions est retracé dans le tableau suivant.

(en euros)

	Autorisations de programme		Dotations 2002	Total pour 2003	Evolution du montant des crédits de paiement proposé pour 2003 par rapport au montant des dotations initiales pour 2002 (en %)	Evolution compte tenu des modifications de périmètre du projet de budget pour 2003 par rapport au budget de 2002
	Dotations 2002	Demandées pour 2003				
TITRE III MOYENS DES SERVICES						
Rémunérations			134.372.925	131.405.289	- 2,21	- 1,95
Matériel et fonctionnement des services			78.687.587	74.899.964	- 4,81	- 1,73
Subventions de fonctionnement			47.775.000	48.000.000	+ 0,47	+ 0,47
Dépenses diverses			1.594.403	933.572	- 41,45	- 41,45
Totaux titre III			262.429.915	255.238.845	- 2,74	- 1,55
TITRE IV INTERVENTIONS PUBLIQUES						
Action économique. Encouragements et interventions			368.622.906	362.231.664	- 1,73	+ 0,01
Totaux titre IV			368.622.906	362.231.664	- 1,73	+ 0,01
Totaux pour les dépenses ordinaires			631.052.821	617.470.509	- 2,15	- 0,64
TITRE V INVESTISSEMENTS EXÉCUTÉS PAR L'ETAT						
Equipements administratifs et divers	49.303.000	45.790	24.059.000	28.715.000	+ 17,11	+ 20,45
Totaux titre V	49.303.000	45.790	24.059.000	28.715.000	+ 17,11	+ 20,45
TITRE VI SUBVENTIONS D'INVESTISSEMENT ACCORDÉES PAR L'ETAT						
Equipements administratifs et divers	373.911.000	327.011.000	114.313.000	121.978.000	+ 6,71	+ 6,71
Totaux titre VI	373.911.000	327.011.000	114.313.000	121.978.000	+ 6,71	+ 6,71
Totaux pour les dépenses en capital	423.214.000	372.801.000	138.372.000	150.693.000	+ 8,90	+ 9,10
Totaux généraux	423.214.000	372.801.000	769.424.821	768.163.509	- 0,16	+ 1,11

On constate ainsi que s'il est tenu compte des propositions de modification pour 2003 du périmètre du budget de l'Ecologie et du développement durable, le montant des crédits de paiement qu'il est proposé d'ouvrir au titre de cet exercice connaît non pas une baisse de 0,16%, mais une augmentation modérée de 1,11%.

2.- Analyse synthétique des crédits de paiement par titre

S'agissant des crédits de rémunérations, pour lesquels votre Rapporteur spécial procède dans le présent rapport à une analyse en détail dans la partie relative à l'agrégat n° 31 « soutien aux politiques environnementales », au-delà des traditionnelles mesures indemnitaires et des mesures relatives aux transformations d'emplois, il est nécessaire de relever que lesdits crédits sont affectés par une mesure nouvelle négative d'un montant de 5,14 millions d'euros tendant à procéder à un ajustement « pour tenir compte de la situation réelle des personnels », selon les

termes du fascicule relatif aux crédits pour 2003 de l'Ecologie et du développement durable.

Il faut admettre que cette mesure nouvelle négative est de nature à entretenir la perplexité. On constate, en effet, que le nombre des emplois affectés au ministère de l'écologie et du développement durable demeure inchangé, n'augmentant en fait que de deux unités, à raison du bilan des emplois transférés de ou vers ledit ministère. Il n'y a donc *a priori* aucune raison d'envisager une baisse des crédits affectés à la rémunération des personnels.

Il semble donc qu'il ait été décidé de limiter de façon substantielle la ligne budgétaire dite « souple » qui permet, le cas échéant, d'ajuster positivement les crédits utilisés afin de financer les rémunérations des personnels, dès lors qu'une revalorisation non prévue en loi de finances initiale intervient en cours d'année.

Il convient de rappeler que les crédits de rémunérations inscrits en loi de finances initiale au budget de l'Ecologie et du développement durable ont vocation à être transférés, en cours d'année, au budget de chacun des ministères dans le ressort desquels se trouvent les corps de fonctionnaires auxquels appartiennent les agents affectés au ministère de l'écologie et du développement durable. Dès lors, si la ligne souple des crédits de rémunérations du ministère de l'écologie et du développement durable est diminuée, la gestion du montant des crédits ainsi affectés reviendra, à titre d'exemple, aux services de l'équipement, ou encore aux services de l'agriculture. A tout le moins, lesdits services seront tenus d'assurer les rémunérations de tous les fonctionnaires concernés. Il faut donc bien préciser que la mesure nouvelle négative concernant les crédits de rémunérations du ministère de l'écologie et du développement durable, ne constitue en aucun cas une baisse réelle des moyens en personnel des services. Votre Rapporteur spécial demeurera néanmoins vigilant quant à l'adéquation des crédits de rémunérations proposés pour 2003, aux montants nécessaires au paiement effectif desdites rémunérations. En tout état de cause, il faut éviter que la baisse du montant des transferts desdits crédits vers les budgets des ministères gestionnaires des rémunérations des personnels, n'affecte les relations entre ces ministères et le ministère de l'écologie et du développement durable, s'agissant notamment des recrutements auxquels ce ministère voudra à l'avenir procéder.

S'agissant des crédits des moyens de fonctionnement des services, au-delà de la non reconduction de la mesure adoptée en 2002, qui accompagnait les créations d'emplois prévues pour le budget de l'Ecologie et du développement durable précisément au titre de l'année 2002, votre Rapporteur spécial constate une réduction du montant des crédits ouverts qui ne peut être qualifiée de négligeable. Votre Rapporteur spécial s'est attaché à étudier pour chacun des articles du chapitre 34-98 « Moyens de fonctionnement des services » l'impact exact des mesures négatives générales affectant les crédits des moyens des services. On peut en déduire qu'en règle générale, les baisses des montants des crédits inscrits à ces articles permettent une adaptation du montant des dotations initiales à la capacité de consommation des crédits, propre à chaque service gestionnaire. En conséquence, dans la plupart des cas, les réductions des crédits des moyens de fonctionnement, loin de constituer des mesures propres à peser sur le volume d'activité des services,

permettent, au contraire, d'en considérer avec exactitude la mesure. Le Gouvernement propose ainsi de rompre avec l'attitude parfois constatée dans le passé, consistant à afficher en loi de finances initiale des montants de crédits de paiement que chacun savait ne pas pouvoir être consommés par les services gestionnaires, mais qui permettait de rendre crédible ce qui était censé constituer une priorité politique. Néanmoins, votre Rapporteur spécial a relevé que quelques articles subissaient une baisse significative de leur dotation initiale, propre, le cas échéant, à ce que celle-ci soit fixée à un niveau équivalent ou inférieur au niveau des montants de crédits consommés constatés les années précédentes. Ces articles sont identifiés dans chacune des parties du présent rapport relatives à chacun des agrégats concernés. Il sera nécessaire de suivre avec vigilance l'évolution des montants des crédits consommés sur ces articles.

Il apparaît que les remarques relatives aux crédits des moyens de fonctionnement des services, sont applicables aux crédits des interventions publiques gérées directement par les services du ministère de l'écologie et du développement durable. En règle générale, les réductions des montants des dotations initiales ne sont pas inopportunes, hormis les cas de quelques articles pour lesquels les niveaux de consommation des crédits devront être suivis avec vigilance.

S'agissant des crédits de dépenses ordinaires relatifs à des subventions versées à des établissements publics, votre Rapporteur spécial relève la très grande stabilité des montants proposés par le Gouvernement pour l'exercice budgétaire 2003. A ce titre, on ne peut que constater que le Gouvernement propose un effort financier, s'agissant de ses propres services, supérieur à celui qui est demandé à ces établissements publics. Cette démarche, si louable soit-elle, doit cependant certainement s'accompagner d'un effort supplémentaire quant à la bonne gestion des crédits publics dont bénéficient ces établissements, effort auquel votre Rapporteur spécial propose de contribuer dans le cadre de l'examen du présent projet de budget.

S'agissant des crédits de dépenses en capital, votre Rapporteur spécial relève la progression substantielle des montants des crédits de paiement que le Gouvernement propose d'ouvrir dans les chapitres du budget de l'Ecologie et du développement durable. Ce constat est vérifié tant pour les dépenses en capital directement gérées par les services du ministère, que pour les dépenses en capital qui constituent des subventions d'investissement accordées à des établissements publics. Il apparaît que cette évolution correspond à la volonté politique du Gouvernement et de sa majorité, tendant à renforcer la partie relative aux investissements dans l'action financière de l'Etat, tout en tentant de modérer l'évolution des dépenses relatives aux moyens de fonctionnement.

Ce rapide descriptif des tendances budgétaires observées dans les propositions faites par le Gouvernement au Parlement doit être complété par une analyse de ce que serait, s'il était adopté, le budget de l'Ecologie et du développement durable en 2003, en considérant les crédits dont la gestion incombe directement aux services du ministère éponyme et les crédits qui, en gestion, sont transférés à d'autres ministères ou à des établissements publics.

(en millions d'euros)

Titre III				Titre IV		Titre V	Titre VI	
Dépenses de rémunérations	Moyens de fonctionnement des services	Subventions de fonctionnement	Dépenses diverses	Dépenses d'interventions publiques des services	Subventions d'interventions publiques	Dépenses d'investissements des services	Subventions d'investissements des services	Subventions d'investissements accordées à certains établissements
131,41	74,90	48,00	0,93	72,79	289,44	28,71	22,00	99,97
Crédits de paiement du titre III gérés : – par les services : 75,83 (29,71%) – par d'autres ministères : 131,41 (51,48%) – par des établissements publics : 48,00 (18,81%)				Crédits de paiement du titre IV gérés : – par les services : 72,79 (20,09%) – par des établissements publics : 289,44 (79,90%)		Crédits de paiement du titre V gérés : – par les services : 28,71 (100%)	Crédits de paiement du titre VI gérés : – par les services : 22,00 (18,04%) – par des établissements publics : 99,97 (81,95%)	
Crédits de paiement de dépenses ordinaires gérés : – par les services : 148,62 (24,07%) – par d'autres ministères : 131,41 (21,28%) – par des établissements publics : 337,44 (54,65%)						Crédits de paiement de dépenses en capital gérés : – par les services : 50,71 (33,65%) – par d'autres établissements : 99,97 (66,34%)		
Crédits de paiement du budget de l'Ecologie et du développement durable pour 2003 gérés : – par les services : 199,33 (25,95%) – par d'autres ministères : 131,41 (17,11%) – par des établissements publics : 437,41 (56,94%)								

B.– LA DEMARCHE DE PRESENTATION DU BUDGET PAR AGREGAT

1.– Une préfiguration de la mise en œuvre de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances

L'article 67 de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances dispose que la présentation budgétaire classique des crédits par titre, chapitre et article ne sera plus applicable à compter des lois de finances afférentes à l'année 2006 et donc, de fait, à compter du projet de loi de finances pour 2006. S'y substituera alors une présentation des crédits par mission et programme. A chaque programme seront associés des actions, des objectifs et des indicateurs de résultats. Le fascicule budgétaire relatif aux crédits de l'Ecologie et du développement durable pour 2003 préfigure, comme pour les années précédentes, cette présentation nouvelle, dont l'intérêt réside dans l'identification des performances des services, au titre d'une politique publique clairement définie. L'encadré suivant permet de considérer les clés sémantiques qui séparent encore la présentation actuelle par agrégat de la présentation future par programme.

Fascicule relatif aux crédits de l'Ecologie et du développement durable pour 2003	Loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances
Section budgétaire	Mission
Agrégats	Programmes

Ce tableau appelle deux commentaires :

– l'article 7 de la loi organique du 1^{er} août 2001 précise qu'une mission peut relever de plusieurs ministères, alors que la section budgétaire ne peut relever aujourd'hui que d'un seul ministère ;

– l'article 47 de la loi organique du 1^{er} août 2001 admet qu'au sein d'une même mission, un amendement augmentant le montant des crédits d'un programme à due concurrence d'une baisse des crédits d'un ou de plusieurs autres programmes, est recevable. Il faut relever, bien sûr, qu'il n'est pas aujourd'hui possible de procéder à une telle proposition d'amendement concernant les agrégats d'une même section budgétaire.

Votre Rapporteur spécial, constatant que le Parlement dans son travail d'études des crédits des lois de finances se situe dans une période de transition, s'est attaché à une analyse des crédits du présent projet de budget par agrégat, tout en respectant la nomenclature budgétaire traditionnelle par titre, chapitre et article.

2.- Une démarche encore perfectible mais d'ores et déjà encourageante

En admettant que l'actuelle section budgétaire relative à l'écologie et au développement durable constitue, à l'avenir, une mission au sens de la loi organique relative aux lois de finances, il n'est pas certain que les agrégats actuels préfigurent de façon précise ce que seraient, à compter du projet de loi de finances pour 2006, les programmes de cette mission.

Dans ce contexte, il est regrettable que votre Rapporteur spécial n'ait pas obtenu de réponse aux questions concernant ces sujets et dont le libellé figure dans l'encadré suivant :

1. Préciser les mesures mises en œuvre au sein du ministère de l'écologie et du développement durable afin de préparer l'entrée en vigueur progressive des dispositions de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF).

Préciser quelles sont les structures administratives chargées au sein du ministère de la préparation de l'entrée en vigueur évoquée.

Décrire le travail, concernant cette entrée en vigueur, d'ores et déjà accompli par ces structures, ainsi que le calendrier prévisionnel des travaux à venir.

2. S'agissant des missions au sens de la LOLF, expliquer les pistes de réflexion du Gouvernement. Préciser notamment s'il est envisagé :

– qu'une future mission corresponde dans l'ensemble à la section budgétaire actuelle Environnement ;

– que les crédits de cette section budgétaire soient à l'avenir redistribués entre plusieurs missions ;

– que les crédits de cette section budgétaire soient intégrés dans une mission dont les contours budgétaires seraient nettement plus larges que ceux de ladite section.

3. Préciser si les quatre agrégats décrits dans le fascicule bleu récapitulant les crédits proposés pour l'Environnement pour l'exercice 2002 préfigurent les programmes au sens de la LOLF.

Si tel n'est pas le cas, préciser quelles sont les pistes de réflexion du ministère sur le regroupement futur en programme, en précisant pour chaque hypothèse étudiée le nombre des programmes envisagés ainsi que les crédits que chacun d'eux regrouperait. Le cas échéant, préciser quels seraient les actions, objectifs et indicateurs de résultat qui seraient associés auxdits programmes.

Est-il envisagé de regrouper les crédits aujourd'hui gérés au sein du ministère de l'écologie et du développement durable dans un unique programme ? Dans cette hypothèse, dans quelle mission ce programme serait-il intégré ?

A tout le moins, l'actuelle présentation des crédits par agrégat permet de relever quels ont été les choix du Gouvernement s'agissant de la définition des actions, des objectifs et des indicateurs de résultats associés, propres à chaque agrégat. L'anticipation de la mise en œuvre des principes de présentation budgétaire de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances est tout à fait louable et doit être encouragée. Votre Rapporteur spécial, à l'occasion de l'étude des crédits propres à chaque agrégat, se propose de relever, le cas échéant, quelque insuffisance ou imprécision concernant ces sujets. Il paraît par ailleurs possible de mettre en œuvre une démarche tendant à associer aux indicateurs quantitatifs de résultats, des comptes rendus d'activité des services concernant certains événements ponctuels auxquels lesdits services ont été confrontés. De tels comptes-rendus seraient sans doute de nature à enrichir le compte-rendu de gestion annuel relatif à la section budgétaire de l'Ecologie et du développement durable qui, jusqu'alors, ne constitue qu'une reprise, parfois renseignée, de la présentation des agrégats telle qu'elle figure dans le fascicule du projet de loi de finances.

La présentation par mission et programme implique que chaque programme soit autonome s'agissant des moyens humains et des moyens matériels nécessaires à l'atteinte des objectifs fixés à chaque programme par le projet de loi de finances. Votre Rapporteur spécial a donc tenu à interroger le ministère de l'écologie et du développement durable, s'agissant de la répartition de certains crédits par agrégat, crédits relatifs notamment aux personnels, aux opérations immobilières, ainsi qu'aux frais de justice. Il a obtenu, selon les sujets, des réponses contrastées tant sur le fonds que sur la forme.

Ainsi, si l'adaptation progressive de nos structures politiques et administratives à la démarche budgétaire de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances est encore perfectible, les progrès sont indubitables. Ils permettent, d'ores et déjà, une mise en perspective budgétaire de certaines politiques publiques, ce qui facilite grandement leur analyse et clarifie l'énoncé de leurs principales problématiques. Votre Rapporteur spécial s'est attaché à tirer profit de la présentation de l'agrégat « Protection de l'eau et des milieux aquatiques », s'agissant du financement de la politique de l'eau.

II.- L'AGREGAT N° 21 – PROTECTION DE LA NATURE, SITES ET PAYSAGES

AGREGAT 21 – PROTECTION DE LA NATURE, SITES ET PAYSAGES :
AUTORISATIONS DE PROGRAMME ET CREDITS DE PAIEMENT REGROUPES DANS L'AGREGAT

(en euros)

	Autorisations de programme		Crédits de paiements		Evolution des crédits de paiements en 2003 par rapport à 2002 (en %)
	Dotations 2002	Demandées pour 2003	Dotations initiales pour 2002	Dotations proposées pour 2003	
Dépenses ordinaires					
Titre III			43.002.520	41.238.080	- 4,10
<i>Fonctionnement</i>			43.002.520	41.238.080	- 4,10
Titre IV			38.698.498	38.185.188	- 1,33
Totaux pour les dépenses ordinaires			81.701.018	79.423.268	- 2,79
Dépenses en capital					
Titre V	12.296.000	9.100.000	5.719.000	6.241.000	+ 9,13
Titre VI	47.064.000	43.335.000	31.367.000	35.036.000	+ 11,70
Totaux pour les dépenses en capital	59.360.000	52.435.000	37.086.000	41.277.000	+ 11,30
Totaux généraux	59.360.000	52.435.000	118.787.018	120.700.268	+ 1,61

A.- L'ANALYSE DES CREDITS PAR CHAPITRE ET ARTICLE

1.- Les crédits de dépenses ordinaires

Les crédits de paiement initiaux des dépenses ordinaires de l'agrégat n° 21 – Protection de la nature, sites et paysages, sont en baisse de 2,79% passant ainsi de 81,70 millions d'euros à 79,42 millions d'euros. Cette tendance est plus marquée s'agissant des crédits de paiement des moyens des services que s'agissant des crédits des interventions publiques.

a) Les crédits des moyens des services

Le montant des crédits initiaux des moyens des services de l'agrégat n° 21 connaît une baisse de 4,1% et atteint ainsi 41,24 millions d'euros. Les évolutions propres à chacune des deux principales composantes de ces crédits sont contrastées.

Les crédits du chapitre 34-98 « Moyens de fonctionnement des services », affectés à l'agrégat n° 21, connaissent une baisse de 30,16%, passant ainsi de 8,12 millions d'euros à 5,67 millions d'euros. Cette évolution s'explique en quasi-totalité par une mesure de révision des services votés concernant l'ensemble des

articles rattachés à l'agrégat n° 21 du chapitre 34-98, révision tendant à tenir compte de la similitude entre les dépenses liées à la protection de la nature, des sites et des paysages et les dépenses du Fonds de gestion des milieux naturels (FGMN). Cette mesure est donc la traduction budgétaire d'une mesure de simplification administrative, qui consiste à fusionner les moyens de fonctionnement des services de la direction de la nature et des paysages et du FGMN. Il faut souligner que cette simplification s'accompagne d'une réduction substantielle des crédits de fonctionnement correspondants, ce qui illustre la volonté politique du Gouvernement de procéder à une réelle révision des crédits, qui ne sauraient être reconduits d'année en année sans qu'il soit tenu compte précisément des besoins correspondants.

Il faut d'ailleurs noter que cette révision semble correspondre à la capacité structurelle de consommation des crédits du chapitre 34-98, affectés à l'agrégat n° 21. En 2001, 38,89% des crédits disponibles, reports compris, inscrits aux articles correspondants, n'ont pas été consommés. Cette proportion s'élevait à 39,55% des crédits disponibles, reports compris, pour l'exercice 2000. Il semble donc que la réduction des crédits initiaux inscrits sur ces articles, pour une proportion d'environ 30%, permette opportunément le rapprochement du montant des crédits initiaux du montant des crédits qui seront effectivement consommés.

Les crédits du chapitre 36-41 « Subventions de fonctionnement à divers établissements publics » affectés à l'agrégat n° 21, connaissent une augmentation de 2,83%, passant ainsi de 34,59 millions d'euros à 35,57 millions d'euros. Le tableau suivant permet de constater l'évolution de ces crédits par établissement bénéficiaire, pour 2001, pour 2002 et dans le présent projet de loi de finances, étant précisé, qu'en l'espèce, ces crédits correspondent très précisément aux montants des dotations annuelles qui leur seront effectivement versées, puisque lesdits crédits ne bénéficient pas, classiquement, de reports.

EVOLUTION DES DOTATIONS ANNUELLES DES QUATRE ETABLISSEMENTS BENEFICIANT D'UNE SUBVENTION DE FONCTIONNEMENT AU TITRE DES CREDITS INSCRITS AU CHAPITRE 36-31 ET AFFECTES A L'AGREGAT N° 21

(en euros)

	Loi de finances initiale 2001	Loi de finances initiale 2002	Projet de loi de finances 2003	2003/2002 (en %)	2003/2001 (en %)
Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres.....	5.994.019	7.242.000	7.460.000	+ 3,01	+ 24,46
Parcs nationaux.....	22.446.964	25.780.000	26.530.000	+ 2,91	+ 18,19
Muséum national d'histoire naturelle.....	1.130.822	1.144.000	1.180.000	+ 3,06	+ 4,35
Ecole nationale supérieure du paysage.....	306.209	415.000	398.510	- 3,97	+ 30,14
Total.....	29.878.014	34.581.000	35.568.510	+ 2,86	+ 19,05

Il faut relever que le Gouvernement propose opportunément une évolution modérée du montant de ces crédits. Elle demeure cependant plus soutenue que l'évolution des crédits de fonctionnement dont le ministère de l'écologie et du

développement durable disposera pour ses propres services en 2003. Il faut rappeler en effet que, pour l'ensemble du ministère, les crédits initiaux de fonctionnement du chapitre 34–98 connaissent une baisse de 4,81% passant ainsi de 78,69 millions d'euros à 74,90 millions d'euros. Cette baisse a d'ailleurs en grande partie pour origine la révision des crédits de paiement des moyens de fonctionnement des services affectés à l'agrégat n° 21.

Par ailleurs, l'évolution modérée des crédits de fonctionnement du chapitre 36–91, fait suite à une forte hausse des crédits initiaux en 2002, par rapport à 2001. Ce constat est plus accentué encore, s'agissant de l'unique établissement pour lequel la dotation initiale en 2003 sera moins élevée qu'en 2002, c'est-à-dire l'école nationale supérieure du paysage.

In fine, les subventions de fonctionnement inscrites au chapitre 36–91 devraient permettre de procéder à un effort financier supplémentaire au bénéfice des établissements concernés et de respecter la nécessité de modérer l'évolution de la dépense publique.

Il faut noter que le projet de loi de finances pour 2003 prévoit la suppression du chapitre 37–02 « Instances consultatives et remboursements à divers établissements publics », dont une partie des crédits était affectée à l'agrégat n° 21, à due concurrence des remboursements des frais de déplacement des membres de divers instances et comités consultatifs pour lesquels la direction de la nature et des paysages assure le secrétariat. Selon le ministère de l'écologie et du développement durable, les montants correspondants seront désormais financés sur les crédits du chapitre 34–98 affectés à l'agrégat n° 21.

b) Les crédits d'interventions publiques

Les crédits initiaux d'interventions publiques du ministère de l'écologie et du développement durable, affectés à l'agrégat n° 21, inscrits à certains des articles du chapitre 44–10 « Protection de la nature et de l'environnement », connaissent une baisse de 1,33%, passant ainsi de 38,69 millions d'euros à 38,19 millions d'euros. Il apparaît que cette évolution n'est pas de nature à affecter le besoin de financement des administrations en charge de la gestion de ces crédits, puisque les niveaux de consommation des crédits disponibles, y compris les reports, en 2002 et en 2001 se sont respectivement établis à 89,39% et 87,24%. De plus, la presque totalité de la baisse de ces crédits, soit 492.000 euros, est due à l'ajustement de la compensation financière versée à la collectivité territoriale de Corse, ajustement rendu nécessaire par les nouveaux transferts de compétence dont bénéficie cette collectivité, en application de la loi n° 2002–92 du 22 janvier 2002 relative à la Corse ⁽¹⁾.

Il apparaît que ces crédits sont principalement affectés au soutien de la vie associative et au partenariat. Votre Rapporteur spécial tient à noter qu'il a demandé au ministère de l'écologie et du développement durable de lui fournir la « *liste de toutes les structures et collectivités privées ou publiques qui bénéficient, à quelque titre que ce soit, de subventions ou d'aides sur des crédits initialement inscrits sur le budget du ministère de l'écologie et du développement durable* » et de « *justifier*

(1) Voir notamment les articles 23 à 25 et 36 à 42 de cette loi.

chacune de ces subventions ou aides. »⁽¹⁾. Votre Rapporteur spécial regrette que, pour l'instant, il ne lui ait pour l'instant pas été répondu, ce qui rend difficile l'étude des crédits évoqués⁽²⁾. En tout état de cause, il apparaît nécessaire de procéder à l'avenir à un contrôle régulier et approfondi des crédits affectés à la vie associative et au partenariat.

S'agissant de deux des articles du chapitre 44-10 affectés à l'agrégat n° 21, il faut noter que les réponses du ministère de l'écologie et du développement durable au questionnaire que lui a adressé votre Rapporteur spécial, permettent de relever que leur objet peut être répertorié en trois catégories :

– participation au fonctionnement de structures publiques distinctes des administrations d'Etat telles que les parcs naturels régionaux, les conservatoires botaniques nationaux, les conservatoires régionaux d'espaces naturels ou encore les « *réserves de biosphère* » ;

– actions relatives à la mise en œuvre du réseau Natura 2000 ;

– aide à des associations « *chargées de missions d'intérêt général* » et participation à des programmes d'intérêt national.

2.- Les crédits de dépenses en capital

Les crédits initiaux de dépenses en capital affectés à l'agrégat n° 21 connaissent en crédits de paiement une augmentation de 11,30%, passant ainsi de 37,09 millions d'euros à 41,28 millions d'euros. En autorisations de programme, les crédits prévus dans le présent projet de loi de finances sont en baisse de 11,67% et atteignent ainsi 52,43 millions d'euros contre 59,36 millions d'euros en 2002. Ce double mouvement peut être interprété comme l'expression d'une volonté louable d'ajuster les autorisations de programme à la réalité des dépenses en capital effectivement constatées chaque année. Ce constat doit cependant être relativisé :

– pour 2003, le montant des autorisations de programme demeure sensiblement plus élevé que le montant des crédits de paiement, ce qui ne peut que contribuer à la poursuite de l'accumulation des stocks d'autorisations de programme ;

– il faut apprécier le montant des crédits de paiement à l'aune des montants des crédits disponibles consommés les années précédentes. En 2000 et en 2001 les taux de consommation des crédits de paiement disponibles affectés à l'agrégat n° 21 se sont respectivement établis à 75,01 et 76,08%. Ces taux sont substantiels, s'agissant de crédits de paiement en capital de l'Etat. Leur niveau pose néanmoins la question de la capacité de consommation des crédits de paiement supplémentaires prévus par le présent projet de loi de finances.

(1) Question n° 20 du questionnaire de votre Rapporteur spécial adressé le 9 juillet 2002 au ministère de l'écologie et du développement durable.

(2) In fine, la réponse à cette question est parvenue à votre Rapporteur spécial le lundi 21 octobre 2002. Le bordereau d'envoi est daté du 16 octobre 2002. Le contenu de cette réponse n'a pas pu être exploité.

a) Les crédits de dépenses en capital correspondant aux investissements réalisés par l'Etat

Les crédits initiaux de dépenses en capital du chapitre 57-20 « Protection de la nature et de l'environnement. Etudes, acquisitions et travaux d'investissement », affectés à l'agrégat n° 21, sont en augmentation de 9,13%, passant ainsi de 5,72 millions d'euros à 6,24 millions d'euros. En autorisations de programme, les crédits prévus dans le présent projet de loi de finances sont en baisse de 26% et atteignent ainsi 9,1 millions d'euros contre 12,30 millions d'euros dans la loi de finances pour 2002.

A titre préliminaire, on peut noter que le montant des crédits de paiement disponibles en 2002 s'élève en fait à 10,26 millions d'euros, compte tenu du montant des reports de l'exercice 2001 sur l'exercice 2002, soit 4,54 millions d'euros, ce qui représente 44,25% desdits crédits disponibles en 2002. La comparaison des crédits de paiement votés en loi de finances initiale et, ainsi, la valeur de l'autorisation parlementaire annuelle, sont donc toute relatives. Il est probable qu'un montant important de crédits disponibles en 2002 soit reporté sur 2003. Au 30 juin 2002, seuls 20,73% des crédits disponibles pour 2003 avaient été consommés ;

S'agissant de la nature et du contenu des opérations réalisées par l'utilisation de ces crédits, les deux encadrés suivant permettent de prendre connaissance des réponses que le ministère de l'écologie et du développement durable a bien voulu faire à votre Rapporteur spécial.

Question :

Préciser l'emploi en 2001 et 2002 des crédits inscrits à l'article 60 du chapitre 57-20 « Protection de la nature et de l'environnement. Etudes, acquisitions et travaux d'investissement », en détaillant chacune des opérations d'investissement concernées. Préciser les opérations que le ministère de l'écologie et du développement durable projette de financer en 2003 par les crédits de cet article.

Réponse :

L'article 60 du chapitre 57-20 finance les investissements directs de l'Etat dans les réserves naturelles, les parcs nationaux en création et dans le domaine des sites et des paysages. Aucune opération nouvelle d'investissement n'a été lancée en 2002 sur cet article. Les crédits de paiement sont délégués dans leur totalité et ont été affectés à la mise en œuvre d'opérations lancées antérieurement.

Réserves naturelles nationales : il s'agit, d'une part, d'études préalables à la création de réserves et, d'autre part, d'études nécessaires à la réalisation des plans de gestion des réserves nouvellement créées et des réserves qui n'en sont pas encore dotées.

Parcs nationaux : il s'agit d'études de définition du projet de parc national.

Sites et paysages : financement d'études et de travaux d'opérations grands sites.

Question :

[...] Préciser les opérations réalisées en 2001 et en 2002 sur les crédits inscrits à l'article 70 du chapitre 57-20 [...].

Réponse :

[...] Les crédits financent les actions suivantes :

- Acquisition et valorisation de connaissances pour une meilleure prise en compte de l'environnement dans le domaine agricole
- Inventaire des ZNIEFF ⁽¹⁾
- Etudes préalables à la mise en place de mesures de protection des espèces et études sur les espèces envahissantes
- Natura 2000 : dépenses relatives à l'élaboration de documents d'objectifs ou leur mise en œuvre
- Investissement dans les conservatoires régionaux d'espaces naturels
- Développement des études sur les interactions homme-biosphère dans les réserves de biosphère.

b) Les crédits de dépenses en capital correspondant à des subventions d'investissement accordées par l'Etat

Une partie de ces crédits est inscrite à certains articles du chapitre 67–20 « Protection de la nature et de l'environnement. Subventions d'investissement ». Les crédits initiaux inscrits à ces articles s'élèvent, dans le projet de loi de finances pour 2003, à 9,84 millions d'euros, contre 4,71 millions d'euros en 2002, soit une progression de 108,92%. Il faut noter que cette progression très importante doit s'apprécier à l'aune d'une mesure de révision des crédits de paiement à hauteur de 264.000 euros, qui sont transférés à la collectivité territoriale de Corse, en application de la loi du 22 janvier 2002. Le montant des autorisations de programme connaît une baisse de 9,98%, passant ainsi de 19,18 millions d'euros à 17,26 millions d'euros ⁽²⁾.

S'agissant de la nature et du contenu des opérations auxquelles ces crédits permettent de contribuer, votre Rapporteur spécial n'a pas obtenu plus de précisions que celles qui figurent dans les réponses évoquées concernant les articles 60 et 70 du chapitre 57–20. La lecture des réponses du ministère de l'écologie et du développement durable ne permet que partiellement la distinction des opérations relevant respectivement, au sein de l'agrégat n° 21, du chapitre 57–20 et du chapitre 67–20, qui n'ont pourtant pas, *a priori*, la même nature.

(1) Zones naturelles d'intérêt écologique, faunistique et floristique.

(2) La mesure de révision des crédits relative aux transferts de compétences mis en œuvre en application de la loi du 22 janvier 2002, s'applique aussi au montant des autorisations de programme que le Gouvernement propose d'ouvrir pour 2003 et ce, pour un montant de 264.000 euros.

Les crédits de dépenses en capital correspondant à des subventions d'investissement accordées par l'Etat, recouvrent aussi, au chapitre 67-41 « Subventions d'investissement à divers établissements publics », les crédits en capital accordés à chacun des quatre établissements au fonctionnement desquels les crédits de l'agrégat n° 21 contribuent, par les dotations inscrites au chapitre 36-91.

Le tableau suivant permet de retracer l'ensemble des crédits de paiement et des autorisations de programme, affectés à l'agrégat n° 21, qui sont destinés à contribuer au financement du fonctionnement et des actions de ces quatre établissements.

(en milliers d'euros)

	Crédits de paiement pour dépenses ordinaires dans le PLF 2003	Evolution par rapport aux crédits disponibles de la LFI 2002	Crédits de paiement pour dépenses en capital dans le PLF 2003	Evolution par rapport aux crédits de la LFI 2002	Total des crédits de paiement prévus dans le PLF 2003		Autorisations de programme prévues par le PLF 2003	Evolution par rapport aux autorisations de programme de la LFI 2002 (en %)
					Montant	en % des dépenses prévisionnelles de l'établissement		
Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres	7.460	+ 3,01	17.100	- 6,21	24.560	81,87	18.070	- 6,23
Parcs nationaux	26.530	+ 2,91	7.800	+ 0,32	34.330	79,07	7.900	- 2,23
Muséum national d'histoire naturelle	1.180	+ 3,06	105	- 57,26	1.330	1,67	100	- 56,33
Ecole nationale supérieure du paysage	399	- 3,97	150	- 50,66	549	16,66	-	n.s. ^(a)
Total	35.569	+ 2,86	25.200	- 5,48	60.769	43,71	26.070	- 6,51

(a) Rappel loi de finances pour 2002 : 30.500 euros.

Ce tableau appelle les commentaires suivants, qui tendent à souligner la justesse des choix budgétaires opérés :

– contrairement à l'équilibre relevé s'agissant de l'ensemble de l'agrégat n° 21, les crédits de paiement pour dépenses ordinaires connaissent une évolution généralement positive, alors que les crédits de paiement pour dépenses en capital sont en baisse pour trois des quatre établissements. Cette proposition est cohérente avec les taux de consommation de crédits constatés pour chacune des subventions en capital versées par le ministère de l'écologie et du développement durable à chacun de ces quatre établissements en 2001. L'ajustement prévu en 2003 devrait permettre de rapprocher pour chacun d'eux, le montant de la subvention d'investissement de la capacité de consommation des crédits correspondants ;

– le montant des autorisations de programme est abaissé pour chacun des quatre établissements, à un niveau un peu supérieur, voire inférieur, au montant des crédits de paiement. Ce choix permettra de stabiliser, voire de baisser le stock des autorisations de programme correspondant à ces crédits.

B.- LA PRESENTATION DE L'AGREGAT N° 21 PAR ACTIONS ET OBJECTIFS

Les crédits relatifs à l'agrégat n° 21, qui regroupent en fait les crédits affectés, d'une part, à la direction de la nature et des paysages et, d'autre part, au fonds de gestion des milieux naturels, sont retracés dans le tableau suivant.

DESCRIPTION DE L'AGREGAT N° 21 EN 2003

	Actions	Sous-actions		Objectifs
		Intitulé	(a)	
Protection de la nature, sites et paysages. Coût : 120,70 millions d'euros	Création d'un réseau d'espaces protégés. Coût : 78,03 millions d'euros	1.1. Le conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres	24,56	1. Connaître les composantes des paysages
		1.2. Les réserves naturelles nationales	7,08	
		1.3. Les parcs nationaux	34,33	
		1.4. La protection et la réhabilitation des sites et paysages	11,53	
		1.5. Le groupement d'intérêt public ATEN ^(b)	0,50	
	Conservation, gestion et suivi de la diversité biologique et paysagère. Coût : 42,67 millions d'euros	2.1. La création et la gestion du réseau Natura 2000	19,62	1. Protéger et gérer un nombre suffisant d'espaces naturels 2. Gérer contractuellement la diversité biologique
		2.2. Le contrat d'objectif avec l'Office national de la forêt	0,70	
		2.3. L'interface agriculture-environnement et forêt-environnement	0,60	
		2.4. Les parcs naturels régionaux et les réserves de biosphère	9,07	
		2.5. Les conservatoires régionaux des espaces naturels	1,27	
		2.6. Les actions de protection et de suivi de la biodiversité et Ifreco ^(c)	6,86	
		2.7. Les conservatoires botaniques nationaux	1,08	
		2.8. L'inventaire et expertise du patrimoine naturel	2,07	
		2.9. Le Muséum national d'histoire naturelle	1,20	

(a) Coût associé en millions d'euros.

(b) Atelier technique des espaces naturels.

(c) Initiative française pour les récifs coraliens.

Selon le fascicule budgétaire consacré aux crédits de l'Ecologie et du développement durable, l'agrégat n° 21 doit permettre de mener à bien deux actions, d'une part, créer un réseau d'espaces protégés et, d'autre part, conserver, gérer et suivre la diversité biologique et paysagère. Il apparaît que la définition de la seconde action correspond précisément à la fonction essentielle de l'agrégat n° 21 qui s'intitule « Protection de la nature, sites et paysages ». On pourrait estimer que l'intitulé de l'agrégat pourrait être celui de la seconde action. D'ailleurs, la première de ces deux actions constitue de fait le moyen qui permet de conserver, gérer et suivre la diversité biologique et paysagère, illustrant ainsi le fait que la seconde action reprend de fait ce qui constitue l'essence de l'agrégat, plus qu'elle ne le traduit en éléments à réaliser. *In fine*, il semble que si la première action constitue

effectivement l'un des éléments qui permettront de mettre en œuvre le programme qui consiste à protéger la nature, les sites et les paysages, la seconde action semble en fait recouper largement ce programme lui-même.

L'énumération des éléments constitutifs de chacune des deux actions appelle certains commentaires. L'existence même de ces « sous-actions » aurait légitimé que la répartition des crédits par action, qui figure opportunément dans le fascicule budgétaire, soit affinée par une répartition selon lesdites sous-actions. Le recoupement des informations budgétaires issues, d'une part, de la présentation des crédits dans le fascicule et, d'autre part, des réponses que le ministère de l'écologie et du développement durable a bien voulu adresser aux questions que votre Rapporteur spécial lui a posées, permet de tenter de dresser un tableau de financement de l'agrégat n° 21.

Par ailleurs, votre Rapporteur spécial s'interroge sur la légitimité de certains choix concernant le classement des sous-actions. Ainsi, « *la création et la gestion du réseau Natura 2000* » constitue la première sous-action de la seconde action tendant à la conservation, la gestion et le suivi de la diversité biologique et paysagère. Or, il ne fait nul doute que la constitution de sites en France, appartenant au réseau Natura 2000, en application de la directive du Conseil n° 92/43/CEE du 21 mai 1992 concernant la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvages, relève au moins autant de la première action de l'agrégat n° 21, soit la création d'un réseau d'espaces protégés, que de la seconde. De la même façon, la quatrième sous-action relative à « la protection et la réhabilitation des sites et paysages » de la première action aurait sans doute pu être admise comme l'une des sous-actions contribuant à la seconde, soit la conservation, la gestion et le suivi du patrimoine.

On peut relever que la définition de ces sous-actions n'a pas échappé à une certaine proximité avec un strict découpage des crédits par administration, institution ou établissement bénéficiaire. Les parcs nationaux, les réserves naturelles sont ainsi appréhendés comme des sous-actions permettant de contribuer à la création d'un réseau d'espaces protégés. Or, si cette action est légitime et si la création et les activités des parcs nationaux et des réserves naturelles en constituent des éléments importants, d'autres sous-actions transversales et qualitatives, auraient pu être définies. Ainsi, il serait légitime que la promotion de la cohérence de l'ensemble des réseaux de sites protégés en France, aujourd'hui nombreux et diversifiés, devienne une sous-action de l'action tendant à la création d'un réseau de sites protégés. D'autres sous-actions, telles que la qualité de l'intégration européenne de notre réseau de sites protégés ou encore la mesure de la compatibilité entre l'entretien de ce réseau, la protection de la biodiversité et l'activité touristique, sont concevables.

Votre Rapporteur spécial ne peut que constater, enfin, l'insuffisance des indicateurs de résultats associés aux actions évoquées. A la première action, tendant à la création d'un réseau d'espaces protégés, est associé un unique indicateur qui tend à compter le nombre d'« *atlas de la composante des paysages* » que le ministère de l'écologie et du développement durable se propose de réaliser dans chaque département. Outre le fait que l'objectif que s'était assigné le ministère pour

2001, soit passer de 46 à 86 atlas réalisés, n'a pour le moins pas été atteint, puisque seuls deux atlas supplémentaires ont été réalisés en 2001, il apparaît que cet indicateur de résultats strictement quantitatif ne permet pas de mesurer la qualité de l'activité du ministère s'agissant de la création d'un réseau de sites protégés, objectif pour lequel il est proposé pour 2003 de consacrer 78,03 millions d'euros en crédits de paiement.

Au demeurant, dans la partie du fascicule concernant les crédits du ministère consacrée aux « *objectifs, résultats et cibles* », l'unique indicateur de résultat qualitatif, c'est-à-dire, s'agissant du suivi des sites français du réseau Natura 2000, l'indicateur relatif à l'animation site par site de la réflexion sur la gestion par les propriétaires et les usagers afin d'aboutir à un engagement contractuel, est aussi l'indicateur qui, précisément, n'est pas renseigné.

Enfin, on peut relever que le premier objectif de la seconde action, objectif qui consiste à « *protéger et gérer un nombre suffisant d'espaces naturels* », est mesuré par le nombre des hectares protégés respectivement « *dans les zones centrales des parcs nationaux* », « *par le conservatoire du littoral* » et « *dans le cadre des réserves naturelles* ». Outre le fait que ces indicateurs purement quantitatifs ne permettent pas d'apprécier ce que pourrait être un nombre « *suffisant* » d'espaces naturels protégés et gérés, il apparaît que lesdits indicateurs relèvent assez largement de la première action, tendant à la création d'un réseau d'espaces protégés.

III.- L'AGREGAT N° 22 – PROTECTION DE L'EAU ET DES MILIEUX AQUATIQUES

AGREGAT 22 – PROTECTION DE L'EAU ET DES MILIEUX AQUATIQUES :
AUTORISATIONS DE PROGRAMME ET CREDITS DE PAIEMENT REGROUPES DANS L'AGREGAT

(en euros)

	Autorisations de programme		Crédits de paiements		Evolution des crédits de paiements en 2003 par rapport à 2002 en %
	Dotations 2002	Demandées pour 2003	Dotations initiales pour 2002	Dotations proposées pour 2003	
Dépenses ordinaires					
Titre III			19.270.516	18.956.942	- 1,63
<i>Fonctionnement</i>			19.270.516	18.956.942	- 1,63
Titre IV			2.852.385	2.513.344	- 11,89
Totaux pour les dépenses ordinaires			22.122.901	21.470.286	- 2,95
Dépenses en capital					
Titre V	16.343.000	14.819.000	7.312.000	4.446.000	- 39,20
Titre VI	19.977.000	19.971.000	3.238.000	2.434.000	- 24,83
Totaux pour les dépenses en capital	36.320.000	34.790.000	10.550.000	6.880.000	- 34,79
Totaux généraux	36.320.000	34.790.000	32.672.901	28.350.286	- 13,23

A.- L'ANALYSE DES CREDITS PAR CHAPITRE ET ARTICLE

1.- Les crédits de dépenses ordinaires

Les crédits de paiement initiaux des dépenses ordinaires de l'agrégat n° 22 – Protection de l'eau et des milieux aquatiques, sont en baisse de 2,95%, passant ainsi de 22,12 millions d'euros à 21,47 millions d'euros. Cette tendance est plus marquée s'agissant des crédits des interventions publiques que s'agissant des crédits de paiement des moyens des services.

a) Les crédits des moyens des services

Les crédits initiaux des moyens des services, affectés à l'agrégat n° 22, connaissent une baisse de 1,63%, passant ainsi de 19,27 millions d'euros à 18,96 millions d'euros. Si les crédits de fonctionnement des services administratifs du ministère sont effectivement en baisse, les crédits contribuant au fonctionnement du Conseil supérieur de la pêche sont stables en euros courants.

Les crédits de fonctionnement des services administratifs du chapitre 34-98 « Moyens de fonctionnement des services », affectés à l'agrégat

n° 22, connaissent une baisse de 2,18%, passant ainsi de 14,38 millions d'euros à 14,01 millions d'euros. *A priori*, cette évolution ne devrait pas obérer les moyens d'action des services administratifs qui gèrent ces crédits. On observe en effet qu'en 2000 et en 2001, les taux de consommation des crédits disponibles se sont respectivement élevés à 82,56% et à 88,49%. Il semble donc qu'il existe une marge structurelle entre les montants disponibles sur les articles correspondants et les montants réellement consommés. La baisse du montant des dotations initiales inscrites sur ces articles contribuera ainsi à rendre plus réaliste la présentation des crédits correspondants.

La subvention de fonctionnement accordée au conseil supérieur de la pêche est stable en euros courants, pour un montant de 4,89 millions d'euros. Ces crédits sont inscrits au chapitre 36-41 « Subventions de fonctionnement à divers établissements publics ». Cette subvention devrait représenter environ 8% des dépenses du conseil supérieur de la pêche en 2003.

b) Les crédits d'interventions publiques

Les crédits initiaux d'interventions publiques du chapitre 44-10 « Protection de la nature et de l'environnement », rattachés à l'agrégat n° 22, connaissent une baisse de 11,89%, passant ainsi de 2,85 millions d'euros à 2,51 millions d'euros. Cet ajustement important doit être apprécié à l'aune des taux de consommation des crédits disponibles sur les articles dudit chapitre, affectés à l'agrégat n° 22. En 2000 et 2001, ces taux se sont respectivement élevés à 84,92% et 88,85%. Il apparaît que les crédits non consommés au cours de ces deux exercices ont été reportés sur les crédits inscrits aux mêmes articles pour chacun des exercices suivants. En conséquence, si les consommations des crédits en 2002 puis en 2003 s'établissent à un niveau comparable au niveau de consommation de crédits constatés en 2000 et en 2001 et si le montant des crédits ouverts en 2003 est reconduit en 2004, la dotation pour 2004 devrait correspondre, au plus juste, au besoin de financement des articles budgétaires concernés. Ainsi, si l'ajustement budgétaire prévu dans le projet de loi de finances pour 2003 apparaît opportun, son ampleur mérite qu'un examen attentif soit réalisé dans le cadre de la préparation du projet de loi de finances pour 2004, afin qu'il soit vérifié que les moyens d'action des interventions publiques de l'agrégat n° 22 ne soient pas à l'avenir obérés.

2.- Les crédits de dépenses en capital

Les crédits de paiement de dépenses en capital affectés à l'agrégat n° 22 connaissent une baisse de 34,79%, passant ainsi de 10,55 millions d'euros pour 2002 à 6,88 millions d'euros pour 2003. En autorisations de programme, les montants des crédits connaissent une baisse de 4,21%, passant de 36,32 millions d'euros pour 2002 à 34,79 millions d'euros pour 2003.

a) Les crédits de dépenses en capital correspondant aux investissements réalisés par l'Etat

Les crédits de paiement de dépenses en capital correspondant aux investissements réalisés par l'Etat, affectés à l'agrégat n° 22, connaissent une baisse

de 39,18%, passant ainsi de 7,31 millions d'euros pour 2002 à 4,46 millions d'euros pour 2003. En autorisations de programmes, les montants des crédits connaissent une baisse de 10,28%, passant de 16,34 millions d'euros pour 2002 à 14,82 millions d'euros pour 2003. On peut relever que les montants nouveaux d'autorisation de programme s'élèvent à un montant sensiblement supérieur aux montants nouveaux des crédits de paiement, ce qui tend à relever de façon substantielle les capacités de programmation attachées à l'agrégat n° 22.

Il faut noter que l'article 10 « Mesures de prévention ou de lutte contre les pollutions marines accidentelles prises dans le cadre du Plan POLMAR » du chapitre 57-10 « Fonds d'intervention contre les pollutions marines accidentelles », n'est plus doté pour 2003 ni en crédits de paiement, ni en autorisations de programme. Il est créé un article 20, intitulé « Mesures de prévention ou de lutte contre les pollutions marines accidentelles prises hors Plan POLMAR », à ce chapitre, mais qui n'est pas doté en 2003, ni en crédits de paiement, ni en autorisations de programme. Ces crédits avaient vocation à contribuer au financement des indemnités consécutives aux dommages liés au naufrage de l'Erika et à la marée noire qui en fut la conséquence, durant la deuxième moitié du mois de décembre 1999. Certains crédits de paiement pourraient cependant être dépensés en 2003, dès lors que les crédits de paiement disponibles en 2002, soit 18,99 millions d'euros, n'auraient pas été consommés en totalité au 31 décembre 2002. On peut relever qu'au 1^{er} janvier 2002, les autorisations de programme inscrites à l'article 10 du chapitre 57-10 avaient été couvertes en totalité par des crédits de paiement.

Les crédits initiaux de paiement, relatifs à la police et à la gestion des eaux et des milieux aquatiques et à la construction des réseaux d'annonce des crues, du chapitre 57-20 « Protection de la nature et de l'environnement. Etudes, acquisitions et travaux d'investissement », affectés à l'agrégat n° 22, connaissent une baisse de 23,36%, passant ainsi de 5,79 millions d'euros pour 2002 à 4,45 millions d'euros pour 2003. Cette baisse du montant des crédits initiaux doit être relativisée, car en 2000 et en 2001, les taux de consommation des crédits se sont respectivement élevés à 47,50% et 59,25% des crédits disponibles. La baisse de la dotation initiale en crédits de paiement ne devrait donc pas peser sur le montant des crédits consommés *in fine*. On peut d'ailleurs relever qu'en 2001, le montant de la dotation initiale en crédits de paiement n'a constitué que le tiers du montant des crédits disponibles.

En autorisations de programme, les crédits ouverts s'élèvent à 14,82 millions d'euros pour 2003, soit la même somme que pour 2002. Les capacités futures de financement des actions correspondantes sont donc confortées.

Votre Rapporteur spécial relève que sa question relative aux actions financées en 2001 et en 2002 par les crédits de l'article 30 du chapitre 57-20⁽¹⁾ n'a pas été renseignée. Le fascicule relatif aux crédits de l'écologie et du développement durable permet néanmoins de décrire les catégories d'action au financement desquelles ces crédits contribuent. Il s'agit :

(1) Question n° 70 du questionnaire de votre Rapporteur spécial adressé le 9 juillet 2002 au ministère de l'écologie et du développement durable.

- d’acquérir des matériels techniques nécessaires à l’exercice de la police de l’eau et des milieux aquatiques ;
- de contribuer au financement du plan Loire et aux plans pluriannuels de prévention des risques d’inondations ;
- de poursuivre la modernisation des réseaux d’annonces des crues ;
- et de restaurer des cours d’eaux domaniaux non navigables et des ouvrages hydrauliques domaniaux.

b) Les crédits de dépenses en capital correspondant à des subventions d’investissement accordées par l’Etat

Les crédits de paiement initiaux relatifs à la protection des lieux habités contre les inondations en métropole et outre-mer, du chapitre 67-20 « Protection de la nature et de l’environnement. Subventions d’investissement », affectés à l’agrégat n° 22, connaissent une baisse de 24,83%, passant ainsi de 3,24 millions d’euros pour 2002 à 2,43 millions d’euros pour 2003. Cette baisse du montant des crédits initiaux doit aussi être relativisée au regard des taux de consommation de ces crédits en 2000 et en 2001, soit respectivement 38,10% et 41,92%. En 2002, le montant des crédits initiaux ne représente que 17,08% des crédits disponibles, du fait du montant élevé des reports.

Selon le ministère de l’écologie et du développement durable, les actions financées par ces crédits sont les suivantes :

- le plan, initialement décennal, de restauration des rivières, mis en œuvre à compter du mois de janvier 1994 et financé à hauteur de 40% par des crédits du budget de l’Etat. La programmation des actions a été prolongée jusqu’en 2006 ;
- en complément du plan décennal de restauration des rivières, le programme dédié aux régions les plus concernées par les intempéries de la fin de l’année 1999, c’est-à-dire les inondations dans certains départements du sud de la France et les tempêtes de la fin du mois de décembre de cette année.

B.- PRESENTATION DE L’AGREGAT N° 22 ET ELEMENTS RELATIFS AUX INDICATEURS DE RESULTATS ET AU FINANCEMENT DE LA POLITIQUE DE L’EAU

1.- Eléments relatifs aux indicateurs de résultats

Le tableau suivant retrace le financement des actions rattachées à l’agrégat n° 22 en précisant les objectifs propres à chacune d’entre elles ainsi que les indicateurs de résultats qui leur sont associés.

DESCRIPTION DE L'AGREGAT N° 22

	Financement	Actions	Coûts	Objectifs
Protection de l'eau et des milieux aquatiques. Coût : 111 millions d'euros	Crédits du ministère de l'écologie et du développement durable : 28,35 millions d'euros	Politique pluriannuelle de prévention des risques d'inondations fluviales	14	1. Augmenter le nombre de communes à risques couvertes par un plan de prévention des risques d'inondation 2. Améliorer la prévision des inondations par une augmentation de la couverture radar du territoire national 3. Augmenter le nombre de communes couvertes par une cartographie des zones inondables
		Police de l'eau et des milieux aquatiques	12	1. Nombre d'autorisations délivrées et de déclarations traitées 2. Nombre de procès-verbaux dressés
		Reconquête de la qualité des milieux marins	2	—
	Crédits de la section B du compte d'affectation spéciale 902-00 « Fonds national de l'eau » : 83 millions d'euros ^(a)	Systèmes d'information sur l'eau et les milieux aquatiques	41	—
		Lutte contre les pollutions diffuses d'origine agricole	20	1. Réduire la pollution des eaux et du milieu aquatique due aux activités agricoles
		Solidarité et péréquation nationales	13	1. Atteindre un niveau de conformité des eaux brutes destinées à la fabrication d'eau potable égal à 100% et inciter les maîtres d'ouvrage locaux à mettre en œuvre des actions de lutte contre la pollution 2. Comprendre l'évolution du prix de l'eau et de l'assainissement 3. Développer l'information des usagers
		Préservation et restauration des milieux naturels aquatiques	6	1. Réduire la pollution des eaux et des milieux aquatiques due au rejet des agglomérations 2. Améliorer le respect des objectifs de l'amélioration des cours d'eau 3. Atteindre un taux de conformité des eaux de baignade égal à 100% et inciter les maîtres d'ouvrage locaux, lorsque cela est nécessaire, à mettre en œuvre des actions de lutte contre la pollution
		Structures de la politique de l'eau et planification	3	—

(a) Il n'est pas tenu compte de l'adoption en première lecture par l'Assemblée nationale le vendredi 18 octobre 2002 de l'article 23 du projet de loi de finances pour 2002 qui fixe à 40 millions d'euros le montant des prélèvements opérés sur les ressources des agences de l'eau, au bénéfice de la section B du compte d'affectation spéciale n° 902-00 « Fonds national de l'eau ». Le montant proposé par le Gouvernement dans le projet de loi de finances pour 2003 s'élevait à 81,63 millions d'euros.

Avant d'évoquer le problème des relations financières entre le ministère de l'écologie et du développement durable, à travers l'agrégat n° 22, et l'ensemble des acteurs publics de la politique de l'eau, il est nécessaire de relever quelques éléments

relatifs à l'application, dans la structure de cet agrégat, de la logique des actions, des objectifs et des indicateurs de résultat.

Selon le fascicule relatif aux crédits de l'écologie et du développement durable, l'agrégat « Protection de l'eau et des milieux aquatiques », regroupe huit actions. Il faut noter que leur intitulé et les développements explicatifs tendant à expliquer leur sens et leur portée respectifs permettent de considérer qu'il a été possible de s'affranchir, au moins partiellement, des simples découpages institutionnels. On peut cependant relever que trois d'entre elles, consacrées à la « *reconquête de la qualité des milieux marins* », aux « *systèmes d'information sur l'eau et les milieux aquatiques* » et aux « *structures de la politique de l'eau et à la planification* » ne sont pas déclinées en objectifs et en indicateurs de résultats associés. Les explications qui leur sont propres permettent cependant d'appréhender de façon relativement précise leur sens et leur portée.

Il est vrai que la performance des services concernant chacune de ces sous-actions n'est pas renseignée dans chaque cas par un indicateur de résultats. Les indicateurs de résultats existants sont d'ailleurs, dans la plupart des cas, quantitatifs et ne constituent pas une réelle mesure de la qualité de l'activité des services. Les indicateurs rattachés aux sous-actions de l'agrégat n° 22, permettent d'illustrer les difficultés liées à l'élaboration d'instruments de mesure réellement instructifs. L'étude des objectifs rattachés à l'action relative à la politique pluriannuelle de prévention des risques d'inondations fluviales et des indicateurs de résultat qui leur sont associés, est illustrative.

Programme : protection de l'eau et des milieux aquatiques

Première action : politique pluriannuelle de prévention des risques d'inondations fluviales.

Premier objectif : augmenter le nombre de communes à risques couvertes par un plan de prévention des risques d'inondation (PPRI).

Indicateur de résultats : taux de PPRI approuvés par rapport à l'objectif de 5.000 PPRI approuvés en 2005.

Deuxième objectif : améliorer la prévision des inondations par une augmentation de la couverture radar du territoire national.

Indicateur de résultats en préparation : taux de couverture de superficies de territoire par des radars contribuant à la prévision des inondations.

Troisième objectif : augmenter le nombre de communes couvertes par une cartographie des zones inondables.

Indicateur de résultats en préparation : taux de communes couvert par un atlas des zones inondables au regard d'un objectif à atteindre en 2005.

Chacun des trois indicateurs de résultats, renseigné ou en préparation, est strictement quantitatif. Il n'en reste pas moins que chacun d'eux est utile. S'agissant de l'indicateur relatif au nombre de communes à risque couvertes par un plan de prévention des risques d'inondation, il apparaît évident qu'il est souhaitable que ce nombre augmente jusqu'à ce qu'il soit constaté que chacune des dites communes est effectivement couverte par un tel plan. Il est par ailleurs souhaitable que les zones du territoire qui sont exposées à un risque particulier s'agissant des inondations, soient

couvertes par un radar permettant d'améliorer la prévision de ces inondations. Enfin, il est effectivement utile d'élaborer des atlas relatifs à la cartographie des zones inondables, une meilleure connaissance de ces zones permettant de cibler précisément les communes pour lesquelles il est nécessaire d'élaborer un plan de prévention des risques d'inondation et les zones qu'il est utile de couvrir par un radar permettant de contribuer à la prévision des inondations. Votre Rapporteur spécial estime que l'action du ministère de l'écologie et du développement durable qui permettra d'améliorer les résultats des indicateurs de performance, doit être soutenue et poursuivie, parce qu'elle est hautement utile. Par ailleurs, la transmission au Parlement des informations relatives à ces indicateurs est précieuse.

Il reste que viendra nécessairement le moment où les objectifs rattachés à la politique pluriannuelle de prévention des risques d'inondations fluviales seront atteints, dès lors que les indicateurs de résultats actuels demeureront les seuls instruments de mesure de la qualité de l'action des services du ministère. Un jour viendra où, concomitamment, chaque commune à risque bénéficiera d'un plan de prévention des risques d'inondations, chaque zone à risque sera couverte par un radar permettant l'anticipation des inondations et le risque d'inondation propre à chaque commune aura été relevé et étudié dans un atlas des zones inondables. Il ne sera pas pour autant possible de considérer qu'à titre définitif, la politique de prévention des risques d'inondations fluviales est une réussite ayant atteint chacun des objectifs fixés par les autorités qui en ont la charge.

Votre Rapporteur spécial admet volontiers la difficulté de l'exercice consistant à élaborer des instruments de mesure de l'efficacité de cette politique qui ne soient pas uniquement des relevés quantitatifs d'éléments contribuant à cette efficacité, sans en être, justement, la mesure. Il propose cependant qu'il soit procédé à l'évaluation des propositions suivantes : le fascicule relatif aux crédits de l'écologie et du développement durable, pourrait contenir un rapide compte-rendu relatif à deux ou trois événements d'inondations, qui ne manquent malheureusement pas de se produire chaque année, répondant aux questions suivantes :

– Chaque commune touchée par un événement était-elle couverte par un plan de prévention des risques d'inondation ?

– La zone touchée était-elle couverte par un radar permettant l'anticipation des inondations ?

– Un travail documentaire avait-il été mené permettant d'évaluer le risque d'inondation dans cette zone ?

– S'il est répondu positivement aux trois questions précédentes, dans quelle mesure la réunion des trois éléments auxquelles elles sont relatives a-t-elle précisément permis de prévenir les populations, d'organiser éventuellement leur évacuation, de protéger leurs biens et les cultures ?

– S'il n'est pas répondu positivement à chacune des trois premières questions, peut-on expliquer pourquoi les outils correspondants ont-ils fait défaut, au moins partiellement ?

– Peut-on comparer, le cas échéant, sur un même événement ou en comparant deux événements, quelles ont été les conséquences respectives et comparées du fait d’avoir disposé ou de ne pas avoir disposé de ces éléments ?

Plus généralement, votre Rapporteur spécial estime que les indicateurs de résultats quantitatifs ont un intérêt intrinsèquement limité dès lors qu’ils sont isolés d’une appréciation ponctuelle des effets d’une politique. Il sera sans doute utile de les accompagner à l’avenir de monographies concrètes permettant d’établir le compte-rendu de l’action publique relative à un événement. Ce compte-rendu doit permettre d’établir un lien entre l’activité des services concernant un événement précis et les indicateurs de résultat globaux et quantitatifs.

2.– Le financement de la politique de l’eau

Selon le fascicule relatif aux crédits de l’écologie et du développement durable, le ministère « anime et coordonne la politique publique des gestions qualitative et quantitative durable de l’eau et des milieux aquatiques ». Il « intervient peu comme acteur financier » et dans ce domaine, « l’Etat est un régulateur et non un opérateur. ». Le ministère de l’écologie et du développement durable assume ainsi explicitement un rôle de conception de la politique de l’eau, en laissant sa mise en œuvre et sa gestion à des organismes dont il a la tutelle.

Sans qu’il soit ici question de proposer une description complète du fonctionnement de la politique de l’eau en France, il est nécessaire de considérer certains éléments à même de stimuler la réflexion qu’il sera nécessaire de mettre en œuvre s’agissant de cette politique.

Les six agences de l’eau ont été créées par la loi n° 64-1245 du 16 décembre 1964 relative au régime et à la répartition des eaux et à la lutte contre leur pollution. Elles sont des établissements publics de l’Etat à caractère administratif. Les agences de l’eau apportent aux personnes publiques et privées des moyens techniques et financiers, s’agissant d’opérations d’amélioration de la dépollution, de la protection des ressources en eau et de l’équilibre des milieux aquatiques, réalisées dans le ressort de leur bassin.

Les interventions des agences de l’eau sont choisies et réalisées dans le respect d’un programme pluriannuel propre à chacune d’entre elles, approuvé par leur conseil d’administration respectif. Les grandes orientations qui doivent inspirer le programme pluriannuel de chaque agence de l’eau, sont fixées par le Gouvernement. Ainsi, les grandes orientations relatives aux septièmes programmes des agences de l’eau ont été fixées par le Premier ministre le 20 juin 1996 pour la période s’échelonnant de 1997 à 2001. Il a ensuite été décidé de prolonger d’un an pour 2002, les programmes pluriannuels dont le terme avait ainsi été initialement fixé à la fin de l’année 2001. De nouveaux programmes pluriannuels devraient encadrer les interventions des agences de l’eau pour la période s’échelonnant de 2003 à 2006.

Le financement des interventions des agences de l’eau est en grande partie mis en œuvre grâce au prélèvement de « redevances » payées par les principales

catégories de personnes qui font un usage domestique ou professionnel de l'eau, soit les particuliers par l'intermédiaire des collectivités locales dans le ressort desquelles ils sont situés, les entreprises et les agriculteurs. L'article 17 du décret n° 66-700 du 14 septembre 1966 relatif aux agences financières de bassin dispose que « *le montant global des redevances à percevoir susceptibles d'être mises en recouvrement par l'agence en vertu des dispositions de l'article 14 de la loi du 16 décembre 1964 est fixé en fonction des dépenses de toutes natures devant incomber à l'agence dans le cadre d'un programme pluriannuel d'intervention approuvé par le Premier ministre [...].* ». Cela signifie que les grandes orientations définies par le Premier ministre, qui inspirent l'élaboration du programme pluriannuel propre à chaque agence de l'eau, sont accompagnées d'un montant prévisionnel des aides qui seront mises en œuvre pendant la durée des programmes, montant auquel est associé un plafond déterminant le montant des redevances que les agences sont susceptibles de recouvrer durant la même période. Les barèmes et les taux des redevances sont fixés par le conseil d'administration de chaque agence de l'eau, pour les sommes recouvrées dans leur ressort territorial respectif.

L'article 58 de la loi de finances pour 2000 (n° 1999-1172 du 30 décembre 1999) a créé une seconde section au compte d'affectation spéciale n° 902-00 « Fonds national de l'eau », intitulée « Fonds national de solidarité pour l'eau ». L'objet de la création de cette section B au compte d'affectation spéciale n° 902-00, rattachée au ministère de l'écologie et du développement durable ⁽¹⁾, est de promouvoir des opérations et des actions à caractère national dans le domaine de la politique de l'eau, afin de compléter l'action des agences de l'eau, dont la vocation est l'intervention financière locale. La section B du compte d'affectation spéciale n° 902-00 bénéficie chaque année d'un prélèvement sur les ressources des agences de l'eau, dont le montant est fixé par la loi de finances de l'année. Ce montant est réparti entre les six agences de l'eau selon une clé de répartition prenant en compte pour deux tiers le montant des redevances que chaque agence a été autorisée à recouvrer en application du plafond associé aux grandes orientations définies par le Premier ministre et pour un tiers, au prorata du nombre des personnes habitants dans le ressort territorial respectif de chaque agence de l'eau. Le tableau suivant retrace le montant de ce prélèvement tel qu'il a été fixé chaque année par la loi de finances, depuis la création de la section B du compte d'affectation spéciale n° 902-00.

(en millions d'euros)

Dispositions légales	Montant du prélèvement
Article 58 de la loi de finances pour 2000 (n° 1999-1172 du 30 décembre 1999)	76,22
Article 30 de la loi de finances pour 2001 (n° 2000-1352 du 30 décembre 2000)	76,22
Article 29 de la loi de finances pour 2002 (n° 2001-1275 du 28 décembre 2001)	81,63
Article 23 du projet de loi de finances pour 2003	40 ^(a)

(a) Ce montant est le montant voté par l'Assemblée nationale le vendredi 18 octobre 2002 à l'occasion des débats relatifs à la première lecture du projet de loi de finances pour 2003. L'article 23 initial du projet de loi de finances proposé par le Gouvernement établissait ce montant à 81,63 millions d'euros.

(1) La section A est rattachée au ministère de l'agriculture, de l'alimentation, de la pêche et des affaires rurales.

Globalement, le montant des crédits dont dispose directement le ministère dans le budget général, au regard des montants des crédits dont disposent les organismes qui mettent en œuvre la politique de l'eau, c'est-à-dire les agences de l'eau et la section B du compte d'affectation spéciale n° 902-00, traduit précisément le partage des rôles entre la conception de la politique publique de l'eau et sa mise en œuvre et sa gestion. Le tableau suivant retrace les crédits de paiement dont disposent initialement, donc hors reports, ces différents acteurs au titre de l'année 2002.

(en millions d'euros)

Crédits du ministère de l'écologie et du développement durable affectés à la protection de l'eau et des milieux aquatiques	Section B du compte d'affectation spéciale 902-00 « Fonds national de l'eau »	Agences de l'eau
32,67	81,63	2.029

In fine, il apparaît que le Gouvernement détermine les grandes orientations de la politique de l'eau, qui est déclinée localement par des agences de l'eau qui disposent d'une substantielle ressource propre. Le ministère de l'écologie et du développement durable, qui assure la tutelle des agences de l'eau, dispose d'un montant relativement faible de ressources dédiées à ladite politique, issues du budget général. Cet « équilibre » financier et institutionnel a été réaménagé par la création de la section B du compte d'affectation spéciale n° 902-00, dont la gestion est directement du ressort du ministère de l'écologie et du développement durable et dont les ressources financières sont prélevées sur les ressources des agences de l'eau.

Il apparaît que plusieurs interrogations devront prochainement être abordées s'agissant de ce nouvel équilibre :

– dans sa décision n° 82-125 du 23 juin 1982, le Conseil constitutionnel, constatant que les montants dus par les redevables des redevances des agences de l'eau n'avaient pas de liens avec les services que ces agences rendaient à ces redevables, a estimé que lesdites redevances constituaient des impositions de toutes natures, au sens du 6^{ème} alinéa de l'article 34 de la constitution ⁽¹⁾. En conséquence, la loi doit déterminer leur assiette, leurs taux et leurs modalités de recouvrement. Cette difficulté n'a pour l'instant pas été résolue. Il est nécessaire de prévoir l'application de cette règle constitutionnelle, qui permettra, de surcroît, de donner plus de sens à la tutelle que doit exercer le Gouvernement sur les agences de l'eau ;

– il sera nécessaire de mener une réflexion sur l'objet et le format de la section B du compte d'affectation spéciale n° 902-00. Les taux de consommation des crédits qui lui sont affectés sont encore aujourd'hui trop faibles. En effet, on observe que les taux de consommation des crédits disponibles en 2000 et 2001 se sont respectivement établis à 28,46% et 27,75% ;

(1) Considérer les redevances des agences de l'eau comme des impositions de toutes natures constitue d'ailleurs un écho au décret évoqué du 14 septembre 1966, qui précise que ces redevances ont vocation à financer des « dépenses de toutes natures ».

— une réflexion doit être menée sur les modalités d'organisation des relations financières entre les agences de l'eau et le fond national de solidarité pour l'eau. Le vote annuel d'un prélèvement, lors des débats relatifs à la loi de finances de l'année, s'il a le grand mérite de constituer un arbitrage politique national concernant la répartition de crédits dans un domaine où existe des impositions de toute natures recouvrées sans l'autorisation du Parlement, ne semble cependant assurer une visibilité financière pluriannuelle à aucun des deux acteurs concernés.

IV.– L'AGREGAT N° 23 – PRÉVENTION DES POLLUTIONS ET DES RISQUES

AGREGAT 23 – PREVENTION DES POLLUTIONS ET DES RISQUES :
AUTORISATIONS DE PROGRAMME ET CREDITS DE PAIEMENT REGROUPES DANS L'AGREGAT

(en euros)

	Autorisations de programme		Crédits de paiements		Evolution des crédits de paiements en 2003 par rapport à 2002 en %
	Dotations 2002	Demandées pour 2003	Dotations initiales pour 2002	Dotations proposées pour 2003	
Dépenses ordinaires					
Titre III			13.882.310	12.686.054	- 8,62
<i>Fonctionnement</i>			<i>13.882.310</i>	<i>12.686.054</i>	- 8,62
Titre IV			311.970.259	305.957.019	- 1,93
Totaux pour les dépenses ordinaires			325.852.569	318.643.073	- 2,21
Dépenses en capital					
Titre V	13.732.000	13.732.000	5.988.000	11.071.000	+ 84,88
Titre VI	287.650.000	245.472.000	68.979.000	71.000.000	+ 2,93
Totaux pour les dépenses en capital	301.382.000	259.204.000	74.967.000	82.071.000	+ 9,48
Totaux généraux	301.382.000	259.204.000	400.819.569	400.714.073	- 0,03

A.– L'ANALYSE DE CREDITS PAR CHAPITRE ET ARTICLE

1.– Les crédits de dépenses ordinaires

Le montant des crédits initiaux de dépenses ordinaires rattachés à l'agrégat n° 23 connaît une baisse de 2,21%, passant ainsi de 325,85 millions d'euros pour 2002 à 318,43 millions d'euros pour 2003.

a) *Les crédits des moyens des services*

Le montant des crédits initiaux des moyens des services du ministère de l'écologie et du développement durable, rattachés à l'agrégat n° 23, connaît une baisse de 8,62%, passant ainsi de 13,88 millions d'euros pour 2002 à 12,69 millions d'euros pour 2003.

Cette baisse peut être décomposée en trois éléments :

– le montant des crédits des articles du chapitre 34–98 « Moyens de fonctionnement des services », affectés à l'agrégat n° 23, connaît un ajustement négatif d'un montant de 1,06 million d'euros par rapport à 2002, soit une baisse de 7,74% des crédits initiaux pour 2003 au regard des crédits initiaux pour 2002. Cette

baisse ne devrait pas réellement peser sur les moyens des services, puisque les taux de consommation des crédits sur ces articles se sont établis en 2000 et en 2001 à 86,22% et 62,79% ;

– le montant des crédits d'un des articles du chapitre 34–98 « Moyens de fonctionnement des services », rattachés à l'agrégat n° 23, est affecté d'un transfert de crédits, d'un montant de 140.000 euros, au profit du service technique interdépartemental des installations classées de la Préfecture de police de Paris, dont les crédits figurent dans le budget de l'Intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales ;

– le montant des crédits d'un des articles du chapitre 34–98 « Moyens de fonctionnement des services », rattachés à l'agrégat n° 23, bénéficie d'un transfert de crédits, d'un montant de 238.000 euros, issus du chapitre 37–02 « Instances consultatives et remboursements à divers établissements publics », qui disparaît de la nomenclature en 2003 et dont les crédits inscrits pour 2002 sont répartis pour 2003 entre chacun des agrégats, à due concurrence des instances consultatives, financés jusqu'ici par les crédits inscrits sur ce chapitre, dont la gestion leur revient respectivement.

b) Les crédits des interventions publiques

Le montant des crédits des interventions publiques affectés à l'agrégat n° 23, connaît une baisse de 1,93%, passant ainsi de 311,97 millions d'euros à 305,96 millions d'euros. Ces montants relèvent cependant d'affectations très diverses.

En premier lieu, le montant des crédits des articles du chapitre 44–10 « Protection de la nature et de l'environnement », affectés à l'agrégat n° 23, crédits qui constituent les moyens des interventions publiques qui sont directement gérés par les services du ministère de l'écologie et du développement durable, connaît une baisse de 6,40%, passant ainsi de 19,47 millions d'euros pour 2002 à 18,22 millions d'euros pour 2003. Votre Rapporteur spécial tient à souligner que cette baisse des crédits des montants initiaux est peut-être de nature à obérer les moyens d'interventions publiques du ministère en matière de prévention des pollutions et des risques. Il apparaît en effet que les taux de consommation des crédits disponibles sur les articles correspondants se sont respectivement élevés en 2000 et 2001 à 97,74% et 97,52%. Il sera donc nécessaire de suivre avec attention en 2003 l'adéquation du niveau des crédits inscrits à ces articles avec les besoins correspondants.

En deuxième lieu, le montant des crédits des articles du chapitre 44–20 « Subventions à divers organismes », affectés à l'agrégat n° 23, connaît une augmentation de 2,43%, passant ainsi de 50,77 millions d'euros à 52,00 millions d'euros. Ces crédits contribuent au fonctionnement de deux établissements publics industriels et commerciaux de l'Etat, c'est-à-dire l'agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME) et l'institut national de l'environnement industriel et des risques (INERIS). Le tableau suivant retrace l'évolution des subventions de fonctionnement les concernant, inscrites en loi de finances initiale pour 2001 et 2002

et dans le projet de loi de finances pour 2003 au budget de l'Ecologie et du développement durable.

**EVOLUTION DES DOTATIONS ANNUELLES DES DEUX ETABLISSEMENTS BENEFICIANT D'UNE
SUBVENTION DE FONCTIONNEMENT AU TITRE DES CREDITS INSCRITS AU CHAPITRE 44-20
ET AFFECTES A L'AGREGAT N° 23**

	Loi de finances initiale 2001	Loi de finances initiale 2002	Projet de loi de finances 2003	2003/2002 (en %)	2003/2001 (%)
Agences de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie.....	26.145.410	29.271.000	29.029.265	- 0,83	+ 11,05
Institut national de l'environnement industriel et des risques.....	18.006.874	21.495.735	22.970.735	+ 6,86	+ 27,57

On peut relever que ces subventions de fonctionnement ont été substantiellement relevées depuis deux ans. Votre Rapporteur spécial estime que l'effort financier demandé pour 2003 aux services du ministère de l'écologie et du développement durable s'agissant de leurs moyens de fonctionnement, doit aussi être celui des établissements placés sous sa tutelle. Au bénéfice du constat selon lequel un montant constant, soit 4,12 millions d'euros, des crédits inscrits à l'article concernant l'ADEME du chapitre 44-20 n'a pas été consommé en 2000 et en 2001, votre Rapporteur spécial propose de limiter pour 2003 la subvention de fonctionnement dont bénéficie l'ADEME au titre du budget de l'Ecologie et du développement durable, pour un montant de 2 millions d'euros.

Le montant des crédits initiaux inscrits au chapitre 44-40 « Subventions à l'Institut de radioprotection et de sûreté nucléaire » (IRSN), affectés en totalité à l'agrégat n° 23, connaît une baisse de 2,48%, passant ainsi de 241,73 millions d'euros à 235,73 millions d'euros. Cette baisse est due en intégralité à un transfert de crédits d'un montant de 6 millions d'euros au bénéfice du budget de l'Economie, des finances et de l'industrie, qui est la traduction budgétaire du transfert du financement des groupes permanents de la direction générale de la sûreté nucléaire et de radioprotection du ministère éponyme.

Il faut bien sûr relever que le montant de cette subvention correspond à 30,69% du montant des crédits de paiement que le présent projet de loi de finances propose d'ouvrir pour l'ensemble du budget de l'Ecologie et du développement durable. Si l'on ne prend en compte que les crédits de paiement des dépenses ordinaires, cette proportion s'élève à 38,18%. Le poids de cette subvention mérite effectivement que le directeur de la prévention des pollutions et des risques « *exerce la fonction de commissaire du Gouvernement auprès de l'établissement* », selon l'une des réponses que le ministère de l'écologie et du développement durable a bien voulu apporter à votre Rapporteur spécial.

S'agissant de l'IRSN, il est important de noter les points suivants :

– la création de l'IRSN est issue de l'article 5 de la loi n° 2001–398 du 9 mai 2001 créant une agence française de sécurité sanitaire environnementale. Ce texte consacre la réunion de l'office de protection contre les rayonnements ionisants (OPRI) et de l'institut de protection et de sûreté nucléaire (IPSN), en un établissement public industriel et commercial, appelé institut de radioprotection et de sûreté nucléaire. Il était apparu que les activités respectives de l'OPRI et de l'IPSN, relatives à la recherche et à l'expertise en matière de sûreté nucléaire, étaient complémentaires et, dans certains cas, se chevauchaient. Le décret n° 2002–254 du 22 février 2002 a précisé les missions, l'organisation administrative et les règles financières et comptables de l'IRSN ;

– l'IRSN est placé sous la tutelle conjointe des ministres chargés de la défense, de l'environnement, de l'industrie, de la recherche et de la santé. Or, la plus grande partie des crédits du budget de l'Etat dont bénéficie l'IRSN est initialement inscrite au budget de l'Ecologie et du développement durable. Le choix du Gouvernement s'agissant des modalités du financement qu'il met en œuvre au bénéfice de l'IRSN, doit avoir une traduction concrète quant au sens et à la portée des tutelles respectivement exercés sur lui par les différents ministères concernés ;

– les missions de l'IRSN consistent à exercer, pour le compte des pouvoirs publics, des mission d'expertise et de recherche concernant la sûreté nucléaire, la sûreté des transports de matières radioactives et fissiles, la protection de l'homme et de l'environnement contre les rayonnements ionisants, la protection et le contrôle des matières nucléaires et produits susceptibles de concourir à la fabrication d'armes et la protection des installations et des transports contre les actes de malveillance.

Il faut relever qu'un des articles du chapitre 44–40 est relatif aux provisions pour dépenses fiscales. Il est proposé d'inscrire à cet article un montant de 30,74 millions d'euros, soit un montant équivalent au montant des crédits ayant le même objet en loi de finances pour 2002. Selon le ministère de l'écologie et du développement durable, ces crédits sont destinés à financer « *les charges fiscales du nouvel établissement [...], les modalités de calcul de celles-ci devant être prochainement définies, notamment en ce qui concerne la TVA et la taxe professionnelle, par les services fiscaux compétents.* ».

2.– Les crédits de dépenses en capital

Le montant des crédits de paiement des dépenses en capital rattachés à l'agrégat n° 23 connaît une augmentation de 9,48%, passant ainsi de 74,97 millions d'euros pour 2002 à 82,07 millions d'euros pour 2003. En autorisations de programme, les crédits rattachés à l'agrégat n° 23 connaissent une baisse de 13,99%, passant ainsi de 301,38 millions d'euros pour 2002 à 259,22 millions d'euros pour 2003.

a) Les crédits de dépenses en capital correspondant aux investissements réalisés par l'Etat

Le montant initial des crédits de paiement de l'unique article du chapitre 57–20 « Protection de la nature et de l'environnement. Etudes, acquisitions

et travaux d'investissement », rattaché à l'agrégat n° 23, connaît une augmentation de 84,89%, passant ainsi de 5,99 millions d'euros pour 2002 à 11,07 millions d'euros pour 2003. Le montant des autorisations de programme correspondantes est stable pour 2003 par rapport à 2002, s'établissant à 13,73 millions d'euros. Le relèvement substantiel du montant des crédits de paiement peut s'expliquer par l'importance des montants consommés en 2000 et en 2001, soit respectivement 11,35 millions d'euros et 14,62 millions d'euros. Le maintien d'un montant inscrit sur cet article équivalent au montant inscrit en loi de finances pour 2002, soit 5,99 millions d'euros, n'aurait pas été à la hauteur du montant des crédits effectivement consommés. Le niveau des consommations des crédits est entretenu pour au moins les trois derniers exercices clos, par l'existence de montants importants de crédits reportés, issus des années antérieures.

L'encadré suivant permet de retracer les actions financées par ces crédits.

Chapitre 57-20 : Protection de la nature et de l'environnement. Etudes, acquisitions et travaux d'investissement

Actions financées à partir des crédits inscrits à l'article 50 :

Etudes sur la pollution de l'air : délégation de crédits aux DRIRE pour la réalisation des plans de protection de l'atmosphère, études pour l'effet de serre, la mesure à l'émission et le soutien à la normalisation.

Lutte contre le bruit : réalisation d'études nécessaires au classement des voies bruyantes et à la réglementation des activités de loisirs bruyantes, équipement des services déconcentrés de l'Etat en matériel sonométrique, prise en compte des points noirs du bruit des transports terrestres et création d'un observatoire du bruit.

Produits et déchets : bilan de la loi du 13 juillet 1992 en vue de préparer l'échéance 2002, promotion des écolabels.

Risques technologiques accidentels et chroniques et pollutions : suite à la catastrophe de Toulouse du 21 septembre 2001 et d'une sensibilisation croissante de la population, des moyens d'investigation et d'expertise sont nécessaires ainsi que des moyens d'animation pour l'organisation du débat public.

Les principaux thèmes à traiter sont la mise en œuvre de la directive SEVESO 2, la connaissance et la modélisation des phénomènes accidentels dans les entrepôts, la tenue des établissements à risque (chimie, pétrole) aux agressions externes, les dispositifs de sécurité des stockages de substances dangereuses et le développement d'outils d'aide à la décision pour la gestion de crise.

Pour les pollutions industrielles, mise en œuvre de la directive à la prévention et la réduction intégrées des pollutions, impact sur l'environnement de certaines catégories d'installations classées, impact sur la santé et sur les milieux des biotechnologies, investigation des micropolluants dans les rejets industriels, gestion des données de l'autosurveillance des rejets, recensement des sites pollués et diffusion de l'information.

Risques naturels, réalisation des plans de prévention des risques naturels et analyse des besoins en matière d'enquête permanente sur les avalanches, études de prévention des risques naturels et développement du réseau accélérométrique pour l'enregistrement des séismes.

Appui technique aux actions européennes.

b) Les crédits de dépenses en capital correspondant à des subventions d'investissement accordées par l'Etat

Aucun crédit de paiement n'est proposé pour 2003 sur les articles du chapitre 67-20 « Protection de la nature et de l'environnement. Etudes, acquisitions et travaux d'investissement », affectés à l'agrégat n° 23. Dans la loi de finances initiale pour 2002, les articles « Prévention des pollutions et des risques, nuisances

urbaine, écoproduit et bruit » et « Institut national de l'environnement industriel et des risques », avaient été dotés en crédits de paiement respectivement à hauteur de 2,52 millions d'euros et 5,47 millions d'euros. Il est vrai que les taux respectifs des consommations des crédits disponibles sur ces deux articles en 2000 et 2001 sont faibles.

**MONTANT DES CREDITS DISPONIBLES ET AUX DE CONSOMMATION DES CREDITS
DES ARTICLE 40 ET 51 DU CHAPITRE 67-20 AFFECTES A L'AGREGAT N° 23**

(en euros)

	2000			2001			2002		
	Montant des crédits disponibles	Montants reportés sur l'exercice suivant	Montants reportés sur l'exercice suivant en pourcentage des crédits disponibles	Montant des crédits disponibles	Montants reportés sur l'exercice suivant	Montants reportés sur l'exercice suivant en pourcentage des crédits disponibles	Montant des crédits disponibles	Montant des crédits mandatés au 30 juin	Montant des crédits mandatés au 30 juin en pourcentage des crédits disponibles
Article 40 : prévention des pollutions et des risques, nuisances urbaines, écoproduits et bruit	6.855.401	5.379.139	78,47	10.700.830	7.902.860	73,85	10.427.860	160.895	1,53
Article 51 : institut national de l'environnement industriel et des risques (Inéris)	3.395.345	943.298	27,78	6.310.571	2.712.501	42,98	8.186.501	0	—

On observe ainsi que les montants des crédits disponibles en 2002 peuvent permettre, si les montants consommés ne subissent pas d'importantes modifications dans les années à venir, de financer deux à trois années de crédits de paiement. Ce constat légitime l'absence de crédits de paiement inscrits pour 2003 sur ces articles. Il faut relever que le présent projet de loi de finances prévoit l'ouverture de crédits en autorisations de programme sur ces deux articles, à hauteur de 27,47 millions d'euros, soit une baisse de 27% par rapport aux autorisations de programme ouvertes en loi de finances initiale pour 2002. L'ouverture de crédits en autorisations de programmes prouve que l'absence de crédits de paiement ne constitue pas un abandon des actions financées sur les crédits disponibles inscrits à ces articles. Il s'agit uniquement de procéder à un ajustement, dans les prochaines années, par le jeu des montants reportés, des crédits disponibles au regard des crédits réellement consommés.

Le montant des crédits de paiement initiaux inscrits au chapitre 67-30 « Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie » (ADEME) connaît une augmentation de 16,43%, passant ainsi de 60,98 millions d'euros à 71 millions d'euros. Il apparaît que l'année 2002 constituera sans doute une année de transition pour l'ADEME, s'agissant de sa capacité à consommer effectivement les crédits de

paiement en capital dont elle bénéficie. Alors qu'en 2000, seuls 18,31% des crédits disponibles sur le chapitre 67-30 avaient été consommés, ce taux s'est élevé à 0,1% des crédits disponibles en 2001. *A contrario*, au 30 juin 2002, 13,02% des crédits disponibles au titre du présent exercice avaient d'ores et déjà été consommés, ce qui constitue un taux de consommation relativement élevé pour des crédits de paiement en capital, à cette date de l'année. A titre d'exemple, les crédits de paiement disponibles en 2002 sur l'article du chapitre 67-30 relatif aux actions permettant le ramassage des huiles usagées ont été consommés au 30 juin 2002 à hauteur de 47,27%.

Il faut noter qu'au 30 juin 2002, le montant des crédits consommés s'élevait à 60,11 millions d'euros, soit un montant à peine inférieur au montant des crédits initiaux pour 2002, qui s'élèvent à 60,98 millions d'euros. En 2002, le chapitre 67-30 a bénéficié d'un montant de crédits reportés de l'exercice antérieur, de 400,27 millions d'euros. Il conviendra à l'avenir de surveiller la montée de la capacité de l'ADEME s'agissant de la consommation des crédits de paiement en capital, afin de poursuivre l'ajustement du montant des crédits ouverts en loi de finances initiale, ajustement que le présent projet de loi de finances pour 2003 propose d'initier.

Le montant des autorisations de programme qu'il est proposé d'ouvrir sur le chapitre 67-30, s'élève à 218 millions d'euros contre 250,02 millions d'euros en 2003.

B.- L'AGREGAT N° 23 : PRESENTATION BUDGETAIRE ET ELEMENTS RELATIFS A CERTAINS INDICATEURS DE RESULTATS ET AUX POLITIQUES PUBLIQUES QUI LEUR SONT LIEES

1.- La présentation budgétaire de l'agrégat n° 23

Le tableau suivant retrace les actions, sous-actions, objectifs et indicateurs de résultats associés, de l'agrégat n° 23.

DESCRIPTION DE L'AGREGAT N° 23

	Actions	Financement	Coûts (en millions d'euros)	Objectifs
<p>Prévention des pollutions et des risques. Coût : 400 millions d'euros</p>	Prévention des risques technologiques et des risques industriels et agricoles	Budget de l'Écologie et du développement durable : 6 millions d'euros	29	1. Renforcer le contrôle des installations classées et développer l'information
		Institut national de l'environnement industriel et des risques (INERIS) : 23 millions d'euros		
	Prévention des risques naturels	Budget de l'Écologie et du développement durable	11	1. Mieux prévenir les risques naturels
	Réduction des pollutions et des nuisances et maîtrise de l'énergie	Budget de l'Écologie et du développement durable : 24 millions d'euros Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME) : 100 millions d'euros	124	<ol style="list-style-type: none"> 1. Améliorer la qualité de l'air 2. Réduire les nuisances sonores autour des aéroports 3. Améliorer la gestion des déchets 4. Faire croître la part des énergies renouvelables dans la production énergétique nationale 5. Faire diminuer l'intensité énergétique dans le PIB 6. Réaliser des économies d'énergie par rapport à la tendance constatée 7. Maîtriser l'évolution des dioxydes de carbone 8. Mieux connaître les sites industriels anciens et l'écotoxicité des substances chimiques
Maîtrise des risques nucléaires et de leurs conséquences sur l'homme et l'environnement	Institut de radioprotection et de sûreté nucléaire (IRSN)	236	–	

Il apparaît que le financement des quatre actions relève pour seulement 10,47% de crédits directement gérés par les services du ministère de l'écologie et du développement durable. Si ce constat peut relever d'un choix légitime d'organisation des politiques publiques environnementales, il appelle néanmoins une réflexion quant aux modalités de la mise en œuvre de la tutelle exercée par le ministère sur les organismes bénéficiaires des crédits.

Il faut noter que les première et troisième actions tendant, d'une part, à la prévention des risques technologiques et des pollutions industrielles et agricoles et, d'autre part, à la réduction des pollutions et des nuisances et à la maîtrise de l'énergie, sont cofinancées par des crédits directement gérés par les services du ministère de l'écologie et du développement durable et par des crédits dont bénéficient les organismes évoqués au titre des subventions que leur verse ledit ministère. Il est intéressant de considérer que des actions environnementales puissent être élaborées et gérées par les moyens de différents maîtres d'œuvre. Il serait cependant souhaitable, précisément pour cette catégorie d'actions, qu'il soit rendu compte, dans l'annexe relative aux crédits de l'écologie et du développement durable associée au projet de loi de finances de l'année ou dans le compte-rendu de gestion, des modalités mises en œuvre permettant le travail en commun de leurs différents maîtres d'œuvre. La présentation actuelle de ces actions peut laisser penser en effet que les actions respectivement menées par les services du ministère et par l'INERIS ou l'ADEME, n'ont pas de liens et ne sont ni coordonnées ni réellement complémentaires.

On peut relever que la quatrième action de l'agrégat n° 23, intitulée « maîtrise des risques nucléaires et leurs conséquences sur l'homme et l'environnement », n'est décrite que par une rapide énumération des missions de l'IRSN. Cette « action » est la seule des quatre actions de l'agrégat n° 23 à ne pas être déclinée en objectifs. Elle n'est évaluée par aucun indicateur de résultat. Il apparaît que l'étude et la présentation de cette action sont insuffisantes. Au regard du montant des crédits publics destinés à cette action, soit 237 millions d'euros pour 2003 ⁽¹⁾, il apparaît nécessaire de disposer à l'avenir d'éléments permettant d'évaluer la qualité de l'action publique en la matière. On peut de plus relever que les crédits du chapitre 44-40 concernant les provisions pour dépenses fiscales de l'IRSN sont considérés comme contribuant à la mise en œuvre de cette action, alors qu'il semble qu'il s'agisse de provisions pour le règlement de dettes fiscales dues par cet institut, dont les montants demeurent incertains au moment de l'inscription des crédits. De telles dépenses relèvent peut-être de l'agrégat support, c'est-à-dire, en l'espèce de l'agrégat n° 31.

2.- Éléments relatifs à certains indicateurs de résultat et aux politiques publiques qui leur sont liées

S'agissant de la première action propre à l'agrégat n° 23, relative à la prévention des risques technologiques et des pollutions industrielles et agricoles, l'objectif proposé consiste à « *renforcer le contrôle des installations classées et développer l'information* » et les indicateurs de résultats qui lui sont associés, portent notamment sur le nombre d'inspections des installations classées, réalisées chaque année par les services compétents du ministère de l'écologie et du développement durable. La présentation de l'objectif évoqué permet de comprendre de façon indirecte comment la cible quantitative de l'indicateur de résultat a été calculée. Votre Rapporteur spécial tient à souligner l'importance qu'il attache à l'atteinte de l'objectif en la matière, tel qu'il est présenté dans l'annexe relative aux

(1) C'est-à-dire le montant de la subvention dont bénéficie l'IRSN au titre des crédits inscrits au chapitre 44-40 du ministère de l'écologie et du développement durable.

crédits de l'écologie et du développement durable, associée au présent projet de loi de finances. Il faut cependant relever que l'indicateur de résultats est strictement quantitatif et qu'il ne sera pas possible de considérer l'objectif atteint dès lors que la cible de l'indicateur de résultats qui lui est associé aura été atteinte. En conséquence, il serait souhaitable que des indicateurs de résultats puissent contenir des informations complémentaires concernant les points suivants :

– une évaluation des périodes séparant le moment où se déroule un incident ou un accident sur le site d'une installation classée et la date de la dernière inspection des services compétents ;

– des monographies décrivant, à l'occasion d'un incident ou d'un accident survenu sur le site d'une installation classée, les constatations consignées par les services du ministère de l'écologie et du développement durable lors de la dernière inspection concernant l'installation.

Votre Rapporteur spécial tient à relever la qualité particulière des objectifs et des indicateurs de résultats associés, relatifs à la troisième action de l'agrégat n° 23, tendant à la réduction des pollutions et des nuisances et à la maîtrise de l'énergie. Il est vrai que les objectifs de cette action constituent, de fait, une simple reprise des domaines d'action de l'ADEME. Il n'en demeure pas moins que la déclinaison en objectifs de cette action est opportune.

S'agissant du quatrième objectif lié à cette action, tendant à accroître la part des énergies renouvelables dans la production énergétique nationale, objectif auquel est associé un indicateur de résultats qui mesure cette part, on peut relever qu'il s'agit d'un réel indicateur de résultats, dans le sens où son aspect quantitatif, exprimé en pourcentage, n'est pas entièrement déterminé par l'activité des services du ministère de l'écologie et du développement durable. Il mesure effectivement les effets d'une politique publique dont l'objectif est clairement défini. Il s'agit d'un indicateur de résultats d'une autre ampleur que celui qui consisterait, par exemple, à relever le nombre de plaquettes à usage professionnel que l'ADEME publie, afin d'assurer la promotion de l'usage des énergies renouvelables.

Il n'est pas inutile de rappeler à partir de quels outils les pouvoirs publics français assurent la promotion de l'usage des énergies renouvelables. La loi n° 2000-108 du 10 février 2000 relative à la modernisation et au développement du service public de l'électricité, dispose que l'établissement public Electricité de France (EDF) et les autres opérateurs sur le marché de l'électricité, sont tenus d'acheter la production d'électricité produite à partir d'énergies renouvelables, sur le territoire national, par chaque producteur le demandant, dès lors que son installation ne dispose pas d'une puissance supérieure à 12 mégawatts.

Deux décrets ont précisé les modalités de la mise en œuvre de cette obligation d'achat :

– le décret n° 2000-1196 du 6 décembre 2000 fixe par catégorie d'installations, les limites de puissance des installations pouvant bénéficier de l'obligation d'achat. La valeur maximale autorisée par la loi, soit 12 mégawatts, a été retenue et ce, pour chacune des sources d'énergie renouvelable visées par le

décret, soit « *l'énergie hydraulique des lacs, cours d'eau et mers* », « *l'énergie mécanique du vent* », « *l'énergie radiative du soleil* », « *l'énergie dégagée par la combustion ou l'explosion de matières non fossiles d'origine animale ou végétale* », « *l'énergie dégagée par combustion ou l'explosion de gaz résultant de la décomposition ou de la fermentation des déchets issus de l'agriculture ou du traitement des eaux* » et « *l'énergie des nappes aquifères ou des roches souterraines.* ».

– le décret n° 2001–410 du 10 mai 2001 relatif aux conditions d'achat de l'électricité produite par des producteurs bénéficiant de l'obligation d'achat, décrit la procédure d'attribution du certificat ouvrant droit au bénéfice de l'obligation d'achat. Il énumère aussi les dispositions constitutives des conditions d'achat de l'électricité produite par des installations bénéficiant de cette obligation.

Il existe cependant une ambiguïté concernant l'indicateur de résultats mesurant la part des énergies renouvelables dans la production énergétique nationale. Selon l'annexe relative aux crédits de l'écologie et du développement durable, cette part s'est établie pour 2003 à 23,2%, pour un objectif de 23%. Il est proposé d'atteindre la part de 25% en 2005. Or, la directive du Parlement et du Conseil n° 2001/77/CE du 27 septembre 2001 relative à la promotion de l'électricité produite à partir de sources d'énergie renouvelable sur le marché intérieur de l'électricité, prévoit un objectif indicatif pour la France, qualifié d'« *ambitieux* » par le ministère de l'écologie et du développement durable, de consommation d'électricité d'origine renouvelable s'élevant à 21% pour 2010. Tout en maintenant un indicateur de résultat national consacré à la part des énergies renouvelables dans la production nationale d'électricité, il serait souhaitable qu'un autre indicateur de résultat mesure le ratio défini par la directive n° 2001/77/CE du 27 septembre 2001, ratio qui détermine la part de la consommation nationale d'électricité produite à partir de sources d'énergie renouvelable. Par ailleurs, il est nécessaire d'évaluer dans quelle mesure les définitions française et communautaire des énergies renouvelables sont compatibles.

V.- L'AGREGAT N° 31 – SOUTIEN AUX POLITIQUES ENVIRONNEMENTALES

AGREGAT 31 – SOUTIEN AUX POLITIQUES ENVIRONNEMENTALES :
AUTORISATIONS DE PROGRAMME ET CREDITS DE PAIEMENT REGROUPES DANS L'AGREGAT

(en euros)

	Autorisations de programme		Crédits de paiements		Evolution des crédits de paiements en 2003 par rapport à 2002 en %
	Dotations 2002	Demandées pour 2003	Dotations initiales pour 2002	Dotations proposées pour 2003	
Dépenses ordinaires					
Titre III			186.274.569	182.357.769	- 2,10
<i>Personnel</i>			134.372.925	131.405.289	- 2,21
<i>Fonctionnement</i>			51.901.644	50.952.480	- 1,83
Titre IV			15.101.764	15.576.113	- 3,14
Totaux pour les dépenses ordinaires			201.376.333	197.933.882	- 1,71
Dépenses en capital					
Titre V	6.932.000	8.139.000	5.040.000	6.957.000	+ 38,04
Titre VI	19.220.000	18.233.000	10.729.000	13.508.000	+ 25,90
Totaux pour les dépenses en capital	26.152.000	26.372.000	15.769.000	20.465.000	+ 29,77
Totaux généraux	26.152.000	26.372.000	217.145.333	218.398.882	+ 0,58

A.- L'ANALYSE DES CREDITS PAR CHAPITRE ET ARTICLE

1.- Les crédits de paiement des dépenses ordinaires

Le montant des crédits de paiement initiaux des dépenses ordinaires connaît une baisse de 0,63%, passant ainsi de 199,19 millions d'euros pour 2002 à 197,33 millions d'euros pour 2003. Cette baisse a pour origine la baisse des crédits de paiement affectés aux rémunérations et aux pensions des agents et des retraités du ministère de l'écologie et du développement durable.

a) les crédits de paiement des dépenses de personnel

Les crédits de paiement initiaux des dépenses de personnel connaissent une baisse de 2,21%, passant ainsi de 134,37 millions d'euros pour 2002 à 131,41 millions d'euros pour 2003.

Cette évolution est la résultante de nombreux éléments de natures différentes. La principale mesure nouvelle est l'ajustement des crédits de personnel « à la situation réelle des personnels », pour un montant global négatif, pour l'ensemble des chapitres concernés, de 5,14 millions d'euros. Il s'agit de fixer le

montant des crédits initiaux des dépenses de personnel au niveau du montant qui sera réellement dépensé, hors des considérations relatives à l'évolution des effectifs, des mesures générales de revalorisation, des mesures indemnitaires ou des transformations d'emploi. Il faut rappeler que les crédits de rémunérations des personnels du ministère de l'écologie et du développement durable sont *in fine* gérés par les ministères dans le ressort desquels se trouvent les corps des fonctionnaires constituant ces personnels. Dès lors, en tout état de cause, si la mesure nouvelle négative appliquée pour 2003 aux chapitres des rémunérations du ministère avait pour conséquence de fixer les montants des crédits inscrits sur ces chapitres à un niveau insuffisant par rapport aux montants nécessaires afin de procéder aux rémunérations des personnels, les crédits inscrits sur les chapitres des rémunérations des ministères gestionnaires seraient nécessairement mobilisés.

S'agissant précisément des mesures générales de revalorisation indemnitaires, on peut noter les deux mesures suivantes :

– le coût en année pleine pour 2003 de la revalorisation du point fonction publique de 0,5% à compter du 1^{er} mars 2002 s'élève à 170.212 euros. Ce montant ne prend pas en compte l'extension en année pleine de la revalorisation de 0,7% du point fonction publique que le Gouvernement entend mettre en œuvre à compter du 1^{er} décembre 2002 ;

– le coût de la revalorisation annuelle et traditionnelle de la base mensuelle de calcul des prestations familiales à compter du 1^{er} janvier 2002, en application du décret n° 2001–1241 du 21 décembre 2001, s'élève à 48.193 euros.

S'agissant des mesures relatives à certains des agents publics du ministère de l'écologie et du développement durable, on peut noter les mesures suivantes :

– un crédit d'un montant de 589.876 euros est ouvert au chapitre 31–94 « Indemnités et allocations diverses », afin de financer une revalorisation du régime indemnitaire des agents de la filière administrative et des emplois de direction du ministère de l'écologie et du développement durable ;

– un crédit d'un montant de 533.615 euros est ouvert sur le chapitre 31–95 « Vacances et indemnités diverses » et sur le chapitre 33–90 « Cotisations sociales. Part de l'Etat », afin de financer, notamment, les vacances liées à la mise en œuvre du « plan Bretagne », qui tend au recrutement, pour quelques années, des personnes nécessaires à l'instruction des dossiers de classement des installations agricoles d'élevage de porcs dans cette région. Cette mesure nouvelle permettra de plus de procéder au financement des vacances des paysagistes–conseils qui offrent leurs services aux directions régionales de l'environnement et des rémunérations des vacataires qui surveillent et préparent les épreuves des concours de recrutement des techniciens des deux corps de fonctionnaires propres aux ministères de l'écologie et du développement durable ;

– un crédit d'un montant de 310.685 euros est ouvert au chapitre 31–90 « Rémunérations des personnels », afin de financer l'application de la nouvelle bonification indiciaire aux fonctionnaires de l'encadrement supérieur du ministère. La nouvelle bonification indiciaire concerne les personnels exerçant des fonctions de

responsabilité supérieure dans les services centraux et dans les directions régionales du ministère en application du décret n° 2001-873 du 18 septembre 2001. Durant l'année 2001 et l'année 2002, les crédits correspondants, qui n'étaient pas inscrits en loi de finances initiale, ont été virés du chapitre 34-98 du budget de l'Ecologie et du développement durable, sur chacun des chapitres concernés relatifs aux rémunérations des personnels. Le décret n° 2002-1087 du 7 août 2002 portant virement de crédits, a procédé à cette opération au titre de l'année 2002, pour un montant de 793.202 euros ;

– un crédit d'un montant de 168.934 euros est inscrit aux chapitres 31-90 et 33-90, afin de tenir compte du volet budgétaire de la fusion des corps des ingénieurs des ponts et chaussées et des ingénieurs géographes du ministère de l'équipement, des transports, du logement, du tourisme et de la mer. Le crédit inscrit au budget de l'Ecologie et du développement durable concerne les fonctionnaires appartenant aux corps concernés par cette fusion et qui sont mis à disposition du ministère éponyme par leur ministère d'origine. En l'espèce, cette mesure concerne 21 fonctionnaires ;

– un crédit d'un montant de 15.975 euros est inscrit aux chapitres 31-90 et 33-90, afin de tenir compte d'une mesure de fusion de certains grades dans le corps des administrateurs civils, en application du décret n° 2002-609 du 26 avril 2002 modifiant le décret n° 99-945 portant statut particulier du corps des administrateurs civils ;

– un crédit d'un montant de 15.596 euros est inscrit aux chapitres 31-90 et 33-90, afin de financer une mesure de revalorisation indiciaire de emplois des directeurs régionaux de l'environnement ;

– un crédit d'un montant de 15.000 euros est inscrit au chapitre 33-92 « Autres dépenses d'action sociale », afin de financer la mise en œuvre des conventions de restauration au bénéfice des personnels des services déconcentrés. Il s'agit de permettre aux personnels des directions régionales de l'environnement de bénéficier des restaurants professionnels dont disposent les services déconcentrés d'autres ministères ;

S'agissant des modifications du périmètre des emplois du ressort du ministère de l'écologie et du développement durable, modifications qui ont donc une traduction budgétaire dans les chapitres relatifs à la rémunération des personnels dudit ministère, il faut relever les éléments suivants :

– le transfert de la tutelle de la commission nationale du débat public du ministère de l'écologie et du développement durable, aux services du Premier ministre se traduit, d'une part, par la suppression, au sein du ministère de l'écologie et du développement durable, de quatre emplois et, d'autre part, par une économie de 146.666 euros sur les chapitres 31-90, 31-94, 33-90 et 33-91 ;

– le transfert d'un emploi de technicien supérieur vers l'autorité de contrôle des nuisances aéroportuaires (ACNUSA), dont la rémunération sera dès lors du ressort du ministère de l'équipement, des transports, du logement, du tourisme et de la mer, constitue une économie de 28.430 euros sur les chapitres 31-90, 31-94, 33-90 et 33-91 ;

– le transfert de la gestion du centre de ressources documentaires du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie vers le ministère de l'écologie et du développement durable, se traduit par la création de sept emplois dans le ressort de ce ministère et par un coût budgétaire de 222.591 euros sur les chapitres 31–90, 31–94, 33–90, 33–91 et 33–92.

On peut noter que ces trois mesures affectant le périmètre du budget de l'Ecologie et du développement durable sont suffisantes pour appréhender le bilan des emplois du ministère éponyme. Les effectifs budgétaires de ce ministère connaissent ainsi une augmentation de deux unités, passant de 3.474 unités au 31 décembre 2002 à 3.476 unités pour 2003.

Il faut noter que la suppression du chapitre 37–02 « Instances consultatives et remboursements à divers établissements publics » et l'intégration d'une partie des crédits correspondants dans certains articles du chapitre 34–98, aboutit par ailleurs à l'ouverture d'un crédit de 30.000 euros sur le chapitre 31–95. En effet, une partie des crédits du chapitre 37–02 était destinée au financement des remboursements des frais des membres des instances consultatives dont le fonctionnement était financé par les crédits inscrits à ce chapitre. Dès lors, ces remboursements sont considérés comme des vacations dont le financement doit être assuré par le chapitre idoine.

On peut noter que la transformation de 44 emplois permettant de satisfaire les besoins des services centraux et déconcentrés du ministère, a pour traduction budgétaire un coût de 4.449 euros, imputables en 2003 sur les chapitres 31–90, 31–94, 33–90 et 33–91.

Il est enfin nécessaire d'évoquer deux autres mesures affectant les crédits de rémunérations du ministère de l'écologie et du développement durable :

– en premier lieu, il est nécessaire d'ouvrir les crédits nécessaires à la rémunération de la secrétaire d'Etat au développement durable, dont les fonctions ont été créées à l'occasion de la nouvelle législature. Cela nécessite l'ouverture d'un crédit d'un montant de 82.334 euros au chapitre 31–90 ;

– en deuxième lieu, un crédit d'un montant de 135.554 euros est ouvert au même chapitre, afin de mettre en œuvre les dispositions issues de l'article 14 de la loi de finances rectificative pour 2002 (n° 2002–1050 du 6 août 2002), relatives au calcul de la rémunération des ministres.

b) Les crédits des dépenses ordinaires des moyens matériels de fonctionnement des services

Le montant initial des crédits des moyens matériels des services connaît une baisse de 1,83%, passant ainsi de 51,90 millions d'euros pour 2002 à 50,95 millions d'euros pour 2003. Ces crédits permettent de financer les moyens de fonctionnement de l'administration centrale, des directions régionales de l'environnement et des services centraux et déconcentrés, d'une part, de l'évaluation environnementale et de l'économie et, d'autre part, du développement et de la qualité de la vie.

Les crédits de fonctionnement des services centraux de l'administration connaissent une augmentation de 11,77%, passant ainsi de 15,11 millions d'euros pour 2002 à 16,89 millions d'euros pour 2003. Malgré la non-reconduction en 2003 d'un crédit d'un montant de 457.347 euros du fait du non renouvellement de la dotation inscrite en 2002 afin de financer les frais de première installation des personnes recrutées dans les emplois créés au titre de cet exercice et malgré une mesure d'ajustement des crédits d'un montant de 975.714 euros, les crédits de fonctionnement des services centraux du ministère sont augmentés, du fait d'une mesure nouvelle d'un montant de 3,16 millions d'euros. On peut noter que les crédits des moyens de fonctionnement des services centraux du ministère bénéficient d'une inscription supplémentaire d'un montant de 56.574 euros au titre du transfert de la gestion du centre de ressources documentaires du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie au ministère de l'écologie et du développement durable.

Le montant des crédits initiaux de fonctionnement des directions régionales de l'environnement connaît une baisse de 4,82%, passant ainsi de 17,83 millions d'euros pour 2002 à 16,97 millions d'euros pour 2003. Le montant des crédits initiaux de fonctionnement des directions régionales de l'environnement est en premier lieu affecté, pour un montant de 987.870 euros, par la non-reconduction en 2003 d'une mesure ponctuelle de l'année 2002, tendant au financement des frais de première installation des personnes recrutées dans les emplois créés au titre de cet exercice. En l'absence de créations d'emplois en 2003, cette dépense n'a effectivement plus lieu d'être prévue l'année prochaine. Les crédits correspondants ne pèseront donc pas sur les moyens de fonctionnement des services des directions régionales de l'environnement. En deuxième lieu, les crédits de ces directions sont affectés, pour un montant de 384.250 euros, d'un transfert au bénéfice des services déconcentrés du développement et de la qualité de la vie du ministère de l'écologie et du développement durable, transfert qui a son origine dans la modification de l'imputation budgétaire de certains crédits destinés à financer les contrats de plan Etat-régions. *In fine*, les directions régionales de l'environnement bénéficieront d'une mesure nouvelle, accroissant d'autant leurs moyens de fonctionnement, pour un montant de 512.370 euros.

Le montant des crédits initiaux de fonctionnement des services de l'évaluation environnementale et de l'économie connaît une baisse de 15,30%, passant ainsi de 2,42 millions d'euros pour 2002 à 2,05 millions d'euros pour 2003. Les évolutions proposées concernant ces crédits de paiement sont les suivants :

– ils sont affectés par deux mesures nouvelles négatives, pour un montant global de 749.057 euros, permettant d'établir le niveau des crédits initiaux au niveau de la capacité de consommation des crédits des services. Ces deux mesures semblent légitimes puisque les taux des consommations des crédits disponibles se sont établis en 2000 et 2001, sur l'article concernant les moyens de fonctionnement des services centraux de l'évaluation environnementale et de l'économie, à, respectivement 12,07% et 34,12%. Les crédits disponibles en 2002 sur cet article s'élèvent à un montant équivalent à 229,47% des crédits votés en loi de finances initiale, du fait du montant des reports issus de la gestion 2001 ;

– le montant de ces crédits est impacté positivement pour un montant de 492.000 euros du fait d'un transfert de crédits en provenance du chapitre 37-02. Il est en effet proposé que ce chapitre disparaisse et que les sommes qui y étaient inscrites jusqu'alors et qui permettent le financement des dépenses de fonctionnement des instances consultatives du ministère, soient transférées sur d'autres chapitres de fonctionnement. Le crédit ainsi ouvert s'agissant des dépenses de fonctionnement ne constitue donc pas la création de moyens nouveaux au bénéfice des services de l'évaluation environnementale et de l'économie ;

– le montant de ces crédits est affecté négativement pour un montant de 152.000 euros du fait du transfert des emplois et des crédits de fonctionnement de la commission nationale du débat public au budget des Services généraux du Premier ministre. Ce mouvement traduit un rétrécissement du périmètre de l'activité des services de l'évaluation environnementale et de l'économie du ministère de l'écologie et du développement durable ;

– le montant de ces crédits bénéficie d'une mesure nouvelle positive pour un montant de 39.500 euros, afin de contribuer au développement de la formation des commissaires-enquêteurs.

Le montant des crédits initiaux des moyens de fonctionnement des services du développement et de la qualité de la vie connaît une augmentation de 21,71%, passant ainsi de 1,74 million d'euros à 2,11 millions d'euros. Les évolutions proposées concernant ces crédits sont les suivantes :

– le montant de ces crédits est impacté positivement pour un montant de 384.250 euros du fait du transfert de la gestion de certains crédits relatifs à la mise en œuvre des contrats de plan Etat-régions des directions régionales de l'environnement vers les services du développement et de la qualité de la vie. Sans constituer des moyens nouveaux pour ces services, ces crédits traduisent un élargissement du périmètre de leurs compétences ;

– le montant de ces crédits est impacté positivement pour un montant de 29.030 euros, afin de contribuer au financement de la mise en œuvre des programmes d'actions régionaux de verdissement. L'augmentation nette des moyens de fonctionnement des services du développement et de la qualité de la vie est donc limitée.

Le montant des crédits de paiement initiaux des moyens de fonctionnement des services des inspections des installations classées connaît une baisse de 993.967 euros, du fait de la non-reconduction en 2003 de la dotation inscrite en 2002, destinée à contribuer au financement des frais de première installation liés aux créations d'emplois réalisées pour ces services, au titre de cet exercice. Compte tenu du fait qu'aucune création d'emploi n'est prévue pour 2003, cette dotation n'avait pas vocation à être reconduite.

Le montant des crédits de paiement du chapitre 36-41 « Subventions de fonctionnement à divers établissements publics », rattachés à l'agrégat n° 31, connaît une baisse de 9,19%, passant ainsi de 8,30 millions d'euros pour 2002 à 7,54 millions d'euros pour 2003. Ces crédits ont pour objet le versement de

subventions de fonctionnement à l'institut français de l'environnement (IFEN) et à l'agence française de sécurité sanitaire environnementale (AFSSE). La baisse des crédits pour 2003 a uniquement pour origine la baisse de la dotation qu'il est prévu d'accorder à l'AFSSE, afin de tenir compte de l'activité de cette agence encore jeune.

Le tableau suivant retrace les subventions de fonctionnement accordées à ces deux établissements depuis l'année 2001.

EVOLUTION DES DOTATIONS ANNUELLES DES DEUX ETABLISSEMENTS BENEFICIANT D'UNE SUBVENTION DE FONCTIONNEMENT AU TITRE DES CREDITS INSCRITS AU CHAPITRE 36-41 ET AFFECTES A L'AGREGAT N° 31

	Loi de finances initiale 2001	Loi de finances initiale 2002	Projet de loi de finances 2003	2003/2002 (en %)	2003/2001 (%)
Institut français de l'environnement (IFEN).....	5.346.128	6.017.000	6.017.000	0	+ 12,54
Agence française de sécurité sanitaire environ- nementale (AFSSE).....	1.524.490	2.287.000	1.524.490	- 33,34	0

Il faut relever que le montant des crédits de paiement initiaux du chapitre 37-91 « Frais de justice et de réparations civiles » connaît une forte augmentation passant de 533.572 euros à 933.572 euros. Le montant des dépenses engagées sur ce chapitre au cours du premier semestre de l'année 2002 a conduit le Gouvernement à proposer une forte augmentation de la dotation initiale inscrite sur ce chapitre, même si ceux-ci sont évaluatifs au sens de l'article 9 de l'ordonnance organique n° 59-2 du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances, qui dispose, dans son deuxième alinéa, que « *les dépenses auxquelles s'appliquent les crédits évaluatifs s'imputent, au besoin, au-delà de la dotation inscrite aux chapitres qui les concernent.* ».

c) Les crédits des interventions publiques

Le montant des crédits de paiement des interventions publiques rattachés à l'agrégat n° 31 connaît une augmentation de 3,14%, passant ainsi de 15,10 millions d'euros à 15,58 millions d'euros.

S'agissant des crédits de paiement des interventions publiques directement gérés par les services du ministère de l'écologie et du développement durable, on constate une augmentation des montants de crédits de paiement dont la gestion demeure centralisée et une baisse, équivalente, des montants de crédits de paiement dont la gestion est déconcentrée. Sans qu'il ait été possible à votre Rapporteur spécial d'éclaircir les raisons de cette tendance, on peut relever les points suivants :

– le montant des crédits de paiement initiaux de l'article relatif aux interventions publiques des services déconcentrés de l'évaluation environnementale et de l'économie passe de 1.568.690 euros à 1.324.004 euros pour 2003. Ce montant semble compatible avec la dernière mesure en 2001 de la capacité de consommation des crédits de paiement par ces services, qui s'est élevée à un montant de 894.718 euros ;

– le montant des crédits de paiement initiaux de l'article relatif aux interventions publiques des services déconcentrés menant des actions de partenariat, passe de 4.94 millions d'euros à 3,47 millions d'euros. Or, le montant des crédits de paiement consommés en 2001 s'est élevé à 3,37 millions d'euros, soit un montant à peine inférieur au montant qu'il est proposé d'ouvrir dans le présent projet de loi de finances. Votre Rapporteur spécial estime qu'une attention particulière est nécessaire s'agissant de la consommation des crédits de paiement de cet article, afin que les interventions publiques ne soient pas, le cas échéant, empêchées par le montant trop faible desdits crédits de paiement.

Le montant de la subvention versée à l'institut national de l'environnement industriel et des risques (INERIS), spécifiquement destinée à la mise en œuvre d'actions dans le domaine de la recherche, connaît une augmentation de 2,70%, passant ainsi de 1,67 millions d'euros à 1,71 millions d'euros. Cette subvention est inscrite au chapitre 44-20. Afin de considérer l'ensemble des concours dont bénéficient l'INERIS au titre du budget de l'écologie et du développement durable, il faut aussi prendre en compte les crédits de paiement rattachés à l'agrégat n° 23. Le tableau suivant établit une synthèse de ces crédits pour les années 2002 et 2003.

**MONTANT DES AUTORISATIONS DE PROGRAMME ET DES CREDITS DE PAIEMENT
DONT BENEFICIE L'INSTITUT NATIONAL DE L'ENVIRONNEMENT INDUSTRIEL ET DES RISQUES (INERIS)
AU TITRE DU BUDGET DE L'ECOLOGIE ET DU DEVELOPPEMENT DURABLE**

Autorisations de programme accordées en 2002		Autorisations de programme prévues pour 2003		Crédits de paiement initiaux accordés en 2002				Crédits de paiement initiaux prévus pour 2003			
Agrégat n° 23, article 51 du chapitre 67-20	Agrégat n° 31, article 52 du chapitre 67-20	Agrégat n° 23, article 51 du chapitre 67-20	Agrégat n° 31, article 60 du chapitre 67-41	Agrégat n° 23, article 51 du chapitre 67-20	Agrégat n° 31, article 52 du chapitre 67-20	Agrégat n° 23, article 10 du chapitre 44-20	Agrégat n° 31, article 30 du chapitre 44-20	Agrégat n° 23, article 51 du chapitre 67-20	Agrégat n° 31, article 60 du chapitre 67-41	Agrégat n° 23, article 10 du chapitre 44-20	Agrégat n° 31, article 30 du chapitre 44-20
7.165.000	3.049.000	9.147.000	-	4.879.000	3.220.000	21.495.736	1.665.685	-	2.649.000	22.970.735	1.710.658
Total des autorisations de programme accordées en 2002 : 10.214.000		Total des autorisations de programme prévues en 2003 : 9.147.000		Total des crédits de paiement initiaux accordés en 2002 : 31.260.421 dont crédits de paiement pour dépenses ordinaires : 23.161.421				Total des crédits de paiement initiaux prévus pour 2003 : 27.330.393 dont crédits de paiement pour dépenses ordinaires : 24.681.393			

2.- Les crédits de dépenses en capital

Le montant des crédits de paiement initiaux des dépenses en capital rattachés à l'agrégat n° 31 connaît une augmentation de 29,78%, passant ainsi de 15,77 millions d'euros à 20,47 millions d'euros. Le montant des autorisations de programme rattachées à l'agrégat n° 31 connaît une augmentation de 0,84% passant ainsi de 26,15 millions d'euros à 26,37 millions d'euros.

a) les crédits de dépenses en capital des investissements exécutés par l'Etat

Le montant des crédits de paiement initiaux des dépenses en capital des investissements exécutés par l'Etat, rattachés à l'agrégat n° 31, connaît une augmentation de 38,04%, passant ainsi de 5,04 millions d'euros à 6,96 millions d'euros. Le montant des autorisations de programme rattachées à l'agrégat n° 31 connaît une augmentation de 17,41% passant ainsi 6,93 millions d'euros à 8,14 millions d'euros.

On peut relever en premier lieu le faible niveau des crédits de paiement des actions d'investissement menées directement par les services du ministère de l'écologie et du développement durable :

– il est proposé que le montant des crédits de paiement gérés par les services du ministère en charge du développement et de la qualité de la vie, de la coopération, de la formation et de l'économie de l'environnement, s'élève à 47.000 euros pour 2003, contre 153.000 euros pour 2002. En 2002, ces crédits ont notamment permis la mise en œuvre d'études au Kosovo sur le thème de la gestion par bassin versant et en Iran pour la mise en œuvre d'un dispositif de mesure de la qualité de l'air. Pour 2003, il est prévu de mettre en œuvre « *des études sur les pays d'Europe centrale et orientale et du bassin méditerranéen.* ».

– il est proposé que le montant des crédits de paiement gérés par les services du ministère en charge de l'évaluation environnementale et de l'économie s'élève à 910.000 euros pour 2003, contre 763.000 euros pour 2002. La gestion de ces crédits est confiée aux directions régionales de l'environnement. Ces crédits de paiement leur permettent de mettre en œuvre l'évaluation environnementale des contrats de plan Etat-régions. Ainsi, dans 17 régions, 3,6 millions d'euros devraient être investis sur ce sujet entre 2000 et 2006. Ces crédits de paiement permettent aussi aux directions de l'environnement et de l'énergie de mettre en œuvre des études et expertises lors de la réalisation d'infrastructures de transport ou d'énergie.

Il est par ailleurs proposé que le montant des crédits de paiement du chapitre 57-91 « Equipement immobilier des services », s'élèvent à 6 millions d'euros en 2003, contre 4,12 millions d'euros en 2002. Les crédits de paiement gérés par les services de l'administration centrale du ministère sont destinés à la rénovation du siège dudit ministère, sis 20, avenue de Ségur à Paris dans un immeuble domanial. La gestion dudit immeuble est du ressort du ministère de l'écologie et du développement durable depuis le 1^{er} janvier 2002. En 2002,

410.000 euros devraient permettre de financer des travaux de sécurité et d'électricité, pour des programmes globaux de 2,54 millions d'euros. 316.154 euros ont d'ores et déjà permis en 2002 de procéder au remboursement des montants dus au ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, au titre des travaux sur cet immeuble mis en œuvre en 2001, immeuble dont ce ministère a assuré la gestion jusqu'au 31 décembre 2001.

S'agissant des crédits gérés par les directions régionales de l'environnement, les opérations mises en œuvre consistent à regrouper sur un seul site les services de chaque direction régionale de l'environnement. En 2002, les opérations concernant les directions des régions Centre, Franche-Comté, Lorraine, Bourgogne, Guadeloupe, Limousin et Nord-Pas de Calais ont été initiées. Elles seront poursuivies en 2003 et seront accompagnées du début des opérations concernant les directions des régions Provence-Alpes-Côte-d'Azur, de la Martinique et de la Réunion.

b) Les crédits des dépenses en capital des subventions d'investissement accordées par l'Etat

Le montant des crédits initiaux des dépenses en capital des subventions d'investissement accordées par l'Etat connaît une augmentation de 25,90%, passant ainsi de 10,73 millions d'euros pour 2002 à 13,51 millions d'euros pour 2003. Il est proposé que le montant des autorisations de programme correspondantes s'élève à 18,23 millions d'euros en 2003 contre 19,22 millions d'euros en 2002.

Il est proposé de porter de 1,52 million d'euros à 2,72 millions d'euros les crédits de paiement gérés par les services de l'évaluation environnementale et de l'économie. Ces crédits permettent, selon les services du ministère de l'écologie et du développement durable, la mise en œuvre de chartes de l'environnement, dont la vocation est d'assurer l'encadrement environnemental des contrats de plan Etat-régions et de leur déclinaison infra-régionale au niveau des contrats d'agglomération et de pays. Ces crédits sont par ailleurs mobilisés afin d'élaborer le « *schéma national de véloroutes et voies vertes* », en application des décisions du comité interministériel d'aménagement et de développement du territoire du 15 décembre 1998.

Il est proposé de porter de 46.000 euros à 226.000 euros le montant des crédits de paiement gérés par les services du ministère chargés de la coopération et de la qualité de la vie. Selon ces services, ces crédits n'ont permis de réaliser en 2001 qu'une seule opération tendant à l'« *achat de matériel de mesure de l'efficacité énergétique des bâtiments en Algérie* ».

B.- PRESENTATION DE L'AGREGAT N° 31 ET ELEMENTS RELATIFS A LA REPARTITION DES CREDITS PAR AGREGAT

1.- La présentation de l'agrégat n° 31

Le tableau suivant retrace le financement des actions rattachées à l'agrégat n° 31, ainsi que les objectifs que leur mise en œuvre doit permettre d'atteindre et les indicateurs de résultats associés. L'agrégat n° 31 a pour particularité d'être présenté dans l'annexe relative aux crédits de l'écologie et du développement durable, selon une répartition des crédits par composante de chaque action. Par contre, les objectifs associés aux actions et à leurs composantes n'ont souvent d'autres intitulés que ceux des composantes elles-mêmes.

	Actions	Sous-actions	Coûts (en millions d'euros)	Objectifs
Soutien aux politiques environnementales. Coût : 218 millions d'euros	Appui aux politiques environnementales. Coût : 18 millions d'euros	Communication, documentation, information	6	1. La politique de communication et d'information 2. Action internationale 3. L'approfondissement du partenariat associatif et l'éducation à l'environnement
		Action internationale	4	
		Partenariat associatif, emploi, éducation, verdissement	8	
	Fonctions support. Coût : 172 millions d'euros	Moyens en personnel et formation	131	1. Le renforcement de la gestion des ressources humaines et la professionnalisation du ministère 2. Gestion immobilière et logistique
		Gestion immobilière et logistique	37	
	Mobilisation de la recherche. Coût : 11 millions d'euros	Actions en matière de recherche	–	Les objectifs ont les mêmes dénominations que les sous-actions
		Institut national de l'environnement industriel et des risques (INERIS)	3	
		Agence française de sécurité sanitaire environnementale (AFSSE)	1	
		Fonds de la recherche scientifique et technologique	7	
	Développement d'un système d'information et d'observatoires. Coût : 8 millions d'euros	Institut français de l'environnement	6	Les objectifs ont les mêmes dénominations que les sous-actions
		Réseaux d'observations	2	
	Intégration de l'environnement dans les politiques publiques. Coût : 9 millions d'euros	Evaluation environnementale	7	Les objectifs ont les mêmes dénominations que les sous-actions
		Agence française de sécurité sanitaire environnementale (AFSSE)	2	

2.– Éléments relatifs à la répartition des crédits par agrégat

Votre Rapporteur spécial a souhaité interroger le ministère de l'écologie et du développement durable sur l'opportunité de maintenir la gestion exclusive de certains crédits par « l'agrégat support » du ministère que constitue l'agrégat n° 31. Dans l'esprit de la loi organique n° 2001–692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances, chaque programme doit en effet recouvrir l'ensemble des crédits permettant son fonctionnement autonome. S'il existe, au sein d'une mission, un programme support, celui ne doit concerner que des crédits qu'il est fondamentalement impossible ou contre-productif de répartir entre les autres programmes. Votre Rapporteur spécial a estimé que cette question pouvait être posée s'agissant de trois catégories de crédits de paiement de l'agrégat n° 31, soit les crédits de personnels, les crédits relatifs à l'investissement immobilier et les crédits concernant les frais de justice et de réparations civiles.

On peut relever que l'agrégat n° 31 recouvre l'intégralité des dépenses de personnel du ministère de l'écologie et du développement durable. Les coûts budgétaires issus des rémunérations des personnels affectés à des activités relevant respectivement des agrégats n° 21, 22 et 23 ne sont donc pas comptabilisés dans les coûts globaux propres à chacun d'entre eux. Votre Rapporteur spécial ne peut que constater que ce dispositif n'est pas compatible avec la logique de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances. Si, au sens de la loi organique du 1^{er} août 2001, on assimile le budget de l'Ecologie et du développement durable à une mission et les agrégats qui le composent à des programmes, il serait opportun que chacun d'entre eux disposent des ressources nécessaires au paiement des rémunérations des agents qui contribuent à les mettre respectivement en œuvre. Il s'agit de la condition *sine qua non* permettant d'évaluer le coût des politiques publiques mises en œuvre et des actions qui leur sont associées.

Il apparaît que la courte réponse adressée par le ministère de l'écologie et du développement durable à la question de votre Rapporteur spécial concernant ce sujet, ne peut être considérée comme totalement satisfaisante. « *La faiblesse des masses budgétaires* » et « *le nombre réduit des effectifs* », invoqués pour prouver l'inutilité d'une démarche de répartition des personnels et des coûts associés par agrégat, sont sans doute précisément des éléments qui faciliteraient cette démarche. Par ailleurs, les éléments permettant d'affirmer que « *la fongibilité généralisée entre les corps* » de fonctionnaires, issue du mode spécifique de recrutement des personnels des services du ministère, interdit une « *répartition des effectifs par corps et grades au sein de chaque agrégat* », n'ont pas été transmis à votre Rapporteur spécial, qui se contenterait, dans un premier temps, d'une évaluation, même approximative, des charges de personnel propres à chaque agrégat. Le fait que « *certain agents [...] assument plusieurs missions qu'il paraît difficile de répartir sur plusieurs agrégats en même temps* » constitue sans doute une difficulté, qui ne saurait être considérée comme définitivement insurmontable. A tout le moins, les modalités actuelles de répartition par agrégat des effectifs et des coûts associés, ne sont pas compatibles avec la lettre et l'esprit de la loi organique relative aux lois de finances du 1^{er} août 2001 qui entre en vigueur, s'agissant de ces sujets, le 1^{er} janvier 2005.

S'agissant des crédits de paiement des investissements immobiliers réalisés par l'Etat, votre Rapporteur spécial a interrogé le ministère de l'écologie et du développement durable quant à la possibilité de répartir initialement, par agrégat, les crédits relatifs aux opérations concernées. Il lui a été répondu, de façon convaincante, qu'un tel dispositif présenterait des inconvénients insurmontables :

– l'administration centrale ne gère qu'un seul immeuble, qui réunit les cinq directions du ministère. La répartition des crédits par agrégat constituerait donc une démarche inutile et sans doute contre-productive ;

– ce constat est valable pour les directions régionales de l'environnement. Le projet d'installer chacune d'entre elles sur un seul site, nécessite la mise en œuvre d'investissements globaux dont la gestion n'est pas sécable entre chaque direction déconcentrée.

Enfin, votre Rapporteur spécial a interrogé le ministère de l'écologie et du développement durable quant à la possibilité d'affecter initialement à chaque agrégat les crédits de l'actuel chapitre 37-91 « frais de justice et réparations civiles ». Il lui a été répondu que « *les dossiers de frais de justice et de réparations civiles relevant de l'administration centrale sont instruits et liquidés par la direction concernée dont relève le contentieux. La direction générale gère les crédits de ce chapitre en effectuant les engagements comptables et juridiques et assure l'ordonnancement des dossiers. Il serait donc envisageable que les crédits non déconcentrés soient affectés en amont à chaque agrégat, les crédits déconcentrés continuant à faire l'objet de délégations spécifiques pour chaque dossier.* ». Le ministère de l'écologie et du développement durable semble donc estimer que les frais de justice et de réparations civiles ne relèvent pas nécessairement d'un agrégat support et qu'ils peuvent être gérés intégralement par les gestionnaires des programmes. Le ministère précise cependant que cette démarche ne peut être mise en œuvre immédiatement, car est à l'étude une organisation par laquelle les services déconcentrés seraient directement en charge du traitement des conséquences des contentieux jugés par les tribunaux administratifs, les conséquences des litiges tranchés par les cours administratives d'appel et par le Conseil d'Etat demeurant du ressort de l'administration centrale. Dans l'attente des réflexions définitives du ministère de l'écologie et du développement durable sur cette organisation déconcentrée de la gestion des crédits, votre Rapporteur spécial tient à relever que ladite organisation n'est pas incompatible avec une gestion par agrégat des crédits correspondants au niveau de l'administration centrale et semble même ouvrir la voie à une gestion par agrégat au niveau déconcentré.

EXAMEN EN COMMISSION

Au cours de sa séance du 23 octobre 2002, la Commission des finances, de l'économie générale et du plan a examiné le budget de l'Ecologie et du développement durable et la ligne 33 de l'état E annexé, rattaché.

Votre **Rapporteur spécial**, a précisé que le montant des crédits de paiement pour 2003 s'élève à 768 millions d'euros. Il s'agit d'un budget réaliste, qui permet le maintien des capacités d'action des services et dont les principaux ordres de grandeur sont marqués par la stabilité.

La comparaison du montant des crédits de paiement pour 2003 avec le montant inscrit pour 2002 ne peut être réalisée qu'après une étude préalable de l'évolution du périmètre des crédits concernés. Ainsi, compte tenu des transferts d'emplois et de compétences entre le ministère de l'écologie et du développement durable et d'autres ministères, il est possible de retracer avec exactitude l'évolution des crédits de paiement affectés au budget de l'Ecologie et du développement durable. Ces mouvements peuvent être ainsi résumés :

– s'agissant des crédits de rémunérations, que le Gouvernement propose de fixer à 131,41 millions d'euros, ils sont affectés non d'une baisse de 2,21%, mais de seulement 1,95% ;

– s'agissant des crédits de fonctionnement (74,90 millions d'euros), ils sont affectés non pas d'une baisse de 4,81%, mais seulement de 1,27% ;

– s'agissant des crédits d'interventions publiques (362,23 millions d'euros), ils ne sont pas affectés d'une baisse de 1,73%, mais, en réalité, augmentent de 0,01% ;

– s'agissant des crédits de paiement des dépenses d'investissement réalisées par l'Etat, que le Gouvernement propose de fixer à 28,71 millions d'euros, ils augmentent non pas de 17,11%, mais, de fait, de 20,45% ;

– enfin, s'agissant des crédits de paiement des dépenses des subventions d'investissement accordées par l'État (121,98 millions d'euros), ils connaissent une augmentation de 6,71%.

Ainsi, le montant des crédits de paiement du budget de l'Ecologie et du développement durable pour l'exercice 2003 connaît, par rapport aux crédits inscrits initialement pour l'exercice 2002, non une baisse de 0,16%, mais une augmentation de 1,11%.

Votre **Rapporteur spécial** a estimé que cette analyse mérite d'être complétée par trois considérations :

– en premier lieu, si le montant des crédits de paiement de rémunérations est affecté par une mesure nouvelle négative d'un montant de 5,14 millions d'euros, il ne s'agit nullement d'une mesure de réduction des moyens en personnels. Le nombre des emplois ne diminue pas, et augmente même de deux unités. La mesure nouvelle négative n'a d'autre but que d'ajuster les dotations initialement inscrites aux montants des crédits qui seront réellement dépensés ;

– en deuxième lieu, si le montant des crédits de paiement des moyens de fonctionnement connaît une baisse non négligeable, ces mesures de réduction de crédits permettent, là aussi, un ajustement des dotations ouvertes initialement en fonction de ce que seront les besoins, qu'il est possible de mesurer en constatant les montants de crédits de paiement consommés lors des exercices budgétaires précédents. Cette démarche, opportune, qui s'applique aux moyens de fonctionnement des services, doit être aussi celle qui guide la fixation des montants des subventions de fonctionnement versées par le ministère de l'écologie et du développement durable aux établissements publics qui sont placés sous sa tutelle. En conséquence, un amendement cosigné par votre Rapporteur spécial et par M. Hervé Novelli, Rapporteur spécial du budget de l'Industrie, sera présenté afin d'ajuster le montant de la subvention de fonctionnement dont bénéficie l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME) à ses besoins réels, qu'il est possible d'évaluer au bénéfice du constat selon lequel, en 2000 et en 2001, un montant de 4,12 millions d'euros était disponible à la fin de l'exercice budgétaire, sur la ligne relative à cette subvention de fonctionnement. Cette mesure ne devrait donc en rien obérer les capacités de fonctionnement de cette agence. Cet amendement s'inscrit dans la même logique que celui qui a été adopté par la Commission lors de l'étude du budget de l'Industrie et qui était cosigné, lui aussi, par les mêmes auteurs. Cette logique marque, à tout le moins, une rupture avec la présentation des années précédentes du budget de l'Environnement, qui tendait à afficher en loi de finances initiale des montants de crédits de paiement que chacun savait ne pas pouvoir être consommés par les services gestionnaires. Le réalisme l'emporte donc ;

– en dernier lieu, la substantielle augmentation du montant des crédits de paiement en capital permet de souligner que la volonté politique du Gouvernement et de la majorité, tendant à renforcer la partie relative aux investissements dans l'action financière de l'Etat, tout en modérant l'évolution des dépenses relatives aux moyens de fonctionnement, n'est pas qu'un vain slogan.

Votre **Rapporteur spécial** a ensuite procédé à une description des actions que permettraient d'engager ces crédits. S'agissant de la protection de la nature, des sites et des paysages, il est prévu de promouvoir la création d'un réseau d'espaces protégés et de contribuer à la conservation, à la gestion et au suivi de la diversité biologique et paysagère, pour un montant de 120 millions d'euros. Les actions de protection de l'eau et du milieu aquatique, dont le coût global est évalué à 111 millions d'euros, se distinguent selon qu'elles sont financées directement par les crédits gérés par les services du ministère de l'écologie et du développement durable ou qu'elles sont financées par la section B, « Fonds national de solidarité pour l'eau », du compte d'affectation spéciale n° 902 00 « Fonds national de l'eau ». Il faut rappeler que lors des débats relatifs à la première partie du projet de loi de finances,

le montant du prélèvement sur le produit des redevances des agences de l'eau dont bénéficie le Fonds national de solidarité pour l'eau a été fixé à 40 millions d'euros, alors que le projet initial du Gouvernement fixait ledit prélèvement à 81,6 millions d'euros ;

— s'agissant de la prévention de la pollution et des risques, il faut souligner le rôle majeur de l'Institut national de l'environnement industriel et des risques (INERIS) et des opérations d'intervention de l'ADEME, en complément des actions mises en œuvre par les services du ministère de l'écologie et du développement durable. Il faut relever, par ailleurs, que la subvention versée à l'Institut de radioprotection et de sûreté nucléaire (IRSN) constitue un tiers des crédits de paiement dont dispose ce ministère. Le coût des actions, mises en œuvre par ces différents acteurs, est évalué à 400 millions d'euros. S'agissant du soutien aux politiques environnementales, les actions tendant à la mobilisation des moyens humains et de fonctionnement du ministère de l'écologie et du développement durable, devraient constituer un coût, en 2003, de 218 millions d'euros.

Votre **Rapporteur spécial** a ensuite souhaité attirer l'attention de la Commission sur la démarche entreprise par le ministère de l'écologie tendant à présenter son budget par agrégat, préfigurant ainsi la mise en œuvre de la loi organique du 1er août 2001 relative aux lois de finances. La présentation par agrégat des crédits invite à une analyse de ces crédits selon les mêmes distinctions, sans pour autant s'affranchir de la nomenclature budgétaire traditionnelle décrivant les budgets par titre, chapitre et article. Il faut relever que si cette démarche est encourageante et doit être soutenue, elle demeure perfectible sur certains points.

M. Augustin Bonrepaux a fait observer que même en admettant qu'il augmentait de 1%, ce budget n'était pas bon. Beaucoup d'économies peuvent être faites sur ces crédits, car le ministère gaspille des crédits, par exemple s'agissant des prédateurs, dont il finance l'introduction sans aucune concertation. Il faudrait décentraliser la gestion des prédateurs au niveau des départements. En ce qui concerne l'ADEME, la réduction des crédits pourrait être un moyen de dénoncer la complexité de ses procédures, mais risque de reporter la charge, correspondant à la réduction envisagée des crédits, sur les collectivités locales. En effet, s'agissant des problèmes environnementaux, il existe des besoins que les collectivités locales doivent pouvoir satisfaire.

M. Georges Tron a signalé l'aggravation du problème des nuisances sonores près des aéroports. Il faut améliorer le fonctionnement de l'ADEME et orienter ses actions vers la lutte contre de telles nuisances.

Puis, la Commission a examiné un amendement présenté par votre Rapporteur spécial.

Votre **Rapporteur spécial** a confirmé que le but de son amendement de réduction des crédits était de combattre les gaspillages. Outre le fait que les crédits de fonctionnement de l'ADEME sont sous-consommés, chaque année, à hauteur de 4 millions d'euros, un rapport d'audit de l'inspection générale des finances de mars 2000 a évalué à 50% le temps de travail des agents de l'ADEME consacré à des

tâches d'organisation interne, ce qui laisse peu de place aux interventions sur le terrain. L'amendement ne vise pas les crédits d'intervention, que le projet de loi de finances porte de 60 à 71 millions d'euros, et qui bénéficieront, de surcroît, de montants importants de reports.

La Commission des finances a *adopté* cet amendement. Elle a ensuite **adopté**, sur la proposition de votre Rapporteur spécial, les crédits de l'écologie et du développement durable ainsi modifiés et vous demande d'*émettre un vote favorable à l'adoption de ces crédits*.

*

* *

Article 48

Autorisation de perception des taxes parafiscales.

(ligne n°33 de l'état E annexé)

Texte du projet de loi :

La perception des taxes parafiscales dont la liste figure à l'état E annexé à la présente loi continuera d'être opérée pendant l'année 2003.

Exposé des motifs du projet de loi :

La liste des taxes parafiscales dont la perception est autorisée tient compte des modifications intervenues depuis septembre 2001.

Conformément aux dispositions de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances, les taxes parafiscales disparaîtront, sous leur forme actuelle, le 31 décembre 2003. Le projet de loi de finances pour 2003 est donc le dernier à comporter une telle autorisation de perception.

D'ores et déjà sont supprimées quatre taxes parafiscales, dont la taxe parafiscale perçue sur certains produits pétroliers et sur le gaz naturel au profit de l'Institut français du pétrole et la taxe parafiscale sur la publicité radio-diffusée et télévisée.

Observations et décision de la Commission :

L'article 4 de l'ordonnance organique n° 59-2 du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances, dispose que « *les taxes parafiscales perçues dans un intérêt économique ou social au profit d'une personne morale de droit public ou privé autre que l'État, les collectivités territoriales et leurs établissements publics administratifs, sont établies par décret en conseil d'État, pris sur le rapport du ministre des finances et du ministre intéressé. La perception de ces taxes au-delà du 31 décembre de l'année de leur établissement doit être autorisée chaque année par une loi de finances.* ».

Il s'agit en l'espèce de permettre le recouvrement de la taxe parafiscale par animal à tirer dans le cadre d'un plan de chasse, qui figure à la ligne n° 33 de l'état E annexé au présent projet de loi de finances. Cette taxe, instituée par le décret n° 2001-551 du 27 juin 2001 relatif à la validation du permis de chasser et au plan de chasse et modifiant le code rural, est due par les chasseurs de sangliers, cerfs, daims, mouflons et chevreuils, afin de contribuer au financement d'une indemnisation convenable au bénéfice des exploitants agricoles dont les cultures sont endommagées du fait, précisément, de la chasse de ces animaux. Le produit de cette taxe est versé par les chasseurs concernés, dans chaque département, à la fédération départementale des chasseurs, qui procède ensuite au versement des indemnisations.

Si les plafonds des taux de cette taxe parafiscale par animal à tirer figurent à l'article L. 425-4 du code de l'environnement, les taux effectifs ont été fixés par un

arrêté du 27 juin 2001 pour la période ouverte à compter du 1^{er} janvier 2002. Ces plafonds et ces taux effectifs sont retracés dans le tableau suivant :

TAUX DE LA TAXE PARAFISCALE PAR ANIMAL A TIRER

(en euros)

Animal	Taux plafond figurant à l'article L. 425-4 du code de l'environnement	Taux effectifs en application de l'arrêté du 27 juin 2001
Cerf élaphe	96	80
Daim	64	37
Mouflon	64	25
Chevreuil et cerf sika	32	14
Sanglier	16	5

Il faut noter que la présente proposition du Gouvernement tendant à autoriser pour 2003 le recouvrement de la taxe parafiscale par animal à tirer ne sera pas renouvelée l'année prochaine. En effet, l'article 63 de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances dispose qu' « à défaut de dispositions législatives particulières, les taxes régulièrement perçues au cours de la deuxième année suivant celle de la publication de la présente loi organique en application de l'article 4 de l'ordonnance n° 59-2 du 2 janvier 1959 [...] peuvent être perçues jusqu'au 31 décembre de cette année, selon l'assiette, le taux et les modalités de recouvrement en vigueur à la date de leur établissement. ». Les taxes parafiscales peuvent donc être perçues jusqu'au 31 décembre 2003 mais sont donc supprimées à compter de cette date.

Il n'est pas utile de revenir longuement sur les raisons pour lesquelles le législateur organique a souhaité la suppression de la parafiscalité. Le simple fait que la création d'une taxe parafiscale, qui constitue une imposition, ne soit pas du ressort du Parlement et que celui-ci se limite à autoriser annuellement sa perception sans pouvoir empêcher qu'un décret créant une nouvelle taxe parafiscale mette immédiatement en échec, le cas échéant, un refus de sa part de voter une des lignes de l'état E annexé à la loi de finances de l'année, suffit à démontrer la légitimité de la suppression de la parafiscalité, système pour le moins peu respectueux des règles issues de l'article 34 de la Constitution, qui dispose, dans ses deuxième et sixième alinéas que « la loi fixe les règles concernant [...] l'assiette, le taux et les modalités de recouvrement des impositions de toute nature ».

Il reste à envisager les modalités de financement des indemnités versées aux exploitants agricoles en raison des dommages que leurs cultures subissent du fait des activités de chasse visées par la taxe parafiscale, qui devront se substituer à compter du 1^{er} janvier 2004 à ladite taxe parafiscale. A la question posée par votre Rapporteur spécial concernant ces modalités, le ministère de l'écologie et du développement durable, sans préjuger des conclusions de la réflexion actuellement mise en œuvre avec la direction du budget du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, estime qu'il serait sans doute inopportun de procéder à la création d'une taxe affectée. La solution privilégiée consisterait à renforcer les dispositifs actuels permettant de compléter les montants recouverts de la taxe parafiscale,

s'agissant du financement des indemnités évoquées. En effet, lorsque le produit de la taxe ne suffit pas à couvrir le montant des dégâts indemnifiables, les fédérations départementales des chasseurs financent le complément d'indemnisation en demandant à leurs adhérents une participation dont les modalités de répartition entre lesdits adhérents sont variables selon les fédérations.

Selon le projet de loi de finances pour 2003, le produit de la taxe parafiscale par animal à tirer s'est établi pour l'année 2002 à 10,5 millions d'euros au titre de la campagne couvrant les années 2001 et 2002 et devrait s'établir à 10,6 millions d'euros au titre de la campagne couvrant les années 2002 et 2003.

*
* *

Votre **Rapporteur spécial** a indiqué que le produit de la taxe parafiscale par animal à tirer dans le cadre d'un plan de chasse, dont le produit est évalué à 10,6 millions d'euros pour 2003, permet justement la prise en charge des dégâts provoqués par le gibier chassé.

M. Louis Giscard d'Estaing a rappelé que la loi « Voynet » a modifié la procédure de prise en charge de ces dégâts. Celle-ci pèse désormais en partie sur les fédérations de chasseurs. Cette procédure s'avère-t-elle plus efficace ? Peut-on en espérer une prochaine évolution ?

Votre **Rapporteur spécial** a estimé que la maîtrise des dégâts provoqués par le gibier devait faire l'objet d'un débat de fond.

Rappelant que le coût du permis de chasse ne cesse d'augmenter, **M. Marc Laffineur** a considéré qu'il n'était pas possible de demander aux chasseurs de payer également pour les dégâts. Il a rappelé que la loi en cause procédait d'une philosophie hostile à la chasse.

M. Jean-Louis Dumont a précisé que les dégâts des gibiers étaient pris en charge par les chasseurs du département, sans que les chasseurs venus d'autres départements y participent, ce qui est source de déséquilibre entre les fédérations. Il a également attiré l'attention sur le développement de l'agraineage.

M. Augustin Bonrepaux, regrettant l'introduction de nouvelles espèces provoquant de nouveaux dégâts, a dénoncé le cycle infernal provoqué par la baisse du nombre de chasseurs, qui entraîne une augmentation du volume des gibiers et donc des dégâts qu'ils provoquent.

Votre **Rapporteur spécial** a conclu en expliquant que le prélèvement de cette taxe était autorisé pour la dernière année, puisque l'ensemble des taxes parafiscales sera supprimé le 31 décembre prochain.

Sur proposition de votre Rapporteur spécial, la Commission a *adopté* la ligne 33 de l'état E annexé, relative à la taxe par animal à tirer dans le cadre d'un plan de chasse, rattachée à ce budget.

*
* *