



N° 1112

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

DOUZIÈME LÉGISLATURE

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

AVIS

PRÉSENTÉ

AU NOM DE LA COMMISSION DES AFFAIRES ÉCONOMIQUES, DE L'ENVIRONNEMENT ET
DU TERRITOIRE SUR LE PROJET DE **loi de finances pour 2004** (n° 1093),

TOME IV

ÉCOLOGIE ET DÉVELOPPEMENT DURABLE

PAR M. CHRISTOPHE PRIOU,

Député.

Voir le numéro : **1110** (annexe 13)

Équipement et Aménagement du territoire - Environnement.

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	5
I.— LE REDEPLOIEMENT DES CREDITS CONSACRES A LA PROTECTION DE LA NATURE, DES SITES ET DES PAYSAGES	7
A.— LA POURSUITE DE LA CONSTITUTION DU RESEAU NATURA 2000 ET LA RELANCE DE LA CONCERTATION.....	9
B.— DES MOYENS REVUS A LA BAISSSE POUR LES GESTIONNAIRES D'ESPACES NATURELS	10
1. Des inquiétudes quant aux moyens des parcs naturels régionaux	10
2. Les parcs nationaux.....	11
3. Le Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres	11
4. Les réserves naturelles	11
C.— LE PROJET DE LOI RELATIF AU DEVELOPPEMENT DES TERRITOIRES RURAUX : UNE OPPORTUNITE A SAISIR	12
II.— DES MOYENS EN FAVEUR DE LA PROTECTION DE L'EAU ET DES MILIEUX AQUATIQUES EN TRES FORTE PROGRESSION	13
A.— LA BUDGETISATION DU FONDS NATIONAL DE SOLIDARITE POUR L'EAU : UN ATOUT POUR LA POLITIQUE DE L'EAU EN 2004 MAIS DES INCERTITUDES POUR L'AVENIR.....	14
B.— LA POURSUITE DE L'EFFORT EN MATIERE DE PREVENTION DES INONDATIONS.....	14
C.— LA LUTTE CONTRE LES POLLUTIONS MARINES.....	15
III.— LA PRIORITE DONNEE A LA PREVENTION DES POLLUTIONS ET DES RISQUES	17
A.— DES MOYENS RENFORCES EN FAVEUR DE LA PREVENTION DES RISQUES INDUSTRIELS.....	17
B.— UN SOUTIEN ACCRU AUX ETABLISSEMENTS PUBLICS INTERVENANT DANS LE DOMAINE DE LA PREVENTION DES POLLUTIONS ET DES RISQUES.....	18
1. Le renforcement des moyens de l'Institut de l'environnement industriel et des risques (INERIS)	18
2. L'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME) : un champ d'intervention redéfini.....	18
3. Le maintien des dotations à l'Institut de radioprotection et de sûreté nucléaire (IRSN).....	19
C.— VERS UNE NOUVELLE POLITIQUE DES DECHETS ?	20

D.— LA PREVENTION DES RISQUES NATURELS : LA POURSUITE DE L'ELABORATION DES PPR.....	21
E.— UN AMBITIEUX PLAN NATIONAL D' ACTIONS CONTRE LE BRUIT	22
F.— LA LUTTE CONTRE LA POLLUTION ATMOSPHERIQUE.....	23
1. Les moyens budgétaires consacrés à la lutte contre la pollution atmosphérique.....	23
2. La lutte contre l'effet de serre : vers un « Plan climat ».....	24
IV.— LE SOUTIEN AUX POLITIQUES ENVIRONNEMENTALES	25
A.— LES MISSIONS TRANSVERSALES DU MINISTERE.....	25
B.— L'EVALUATION ENVIRONNEMENTALE.....	27
1. Une Agence française de sécurité sanitaire environnementale (AFSSE) enfin opérationnelle.....	27
2. Les moyens de l'Institut français de l'environnement (IFEN)	28
EXAMEN EN COMMISSION	29

MESDAMES, MESSIEURS,

On doit au préalable souligner que l'examen du projet de budget global de l'écologie et du développement durable pour 2004 se révèle particulier, pour deux raisons :

– d'une part, il est procédé à la budgétisation des crédits affectés, jusqu'en 2003, au Fonds national de solidarité pour l'eau (FNSE), qui était présenté de manière distincte, sous forme d'un compte d'affectation spéciale. Rappelons que ce fonds, alimenté par un « prélèvement de solidarité pour l'eau » opéré sur le budget des agences de l'eau, avait vocation à financer des actions de solidarité entre bassins versants. Dans le projet de loi de finances pour 2004, il est supprimé et le prélèvement opéré sur les agences de l'eau, d'un montant de 83 millions d'euros (comme en 2003), est directement affecté au budget général de l'Etat et plus particulièrement à sa section écologie et développement durable, afin de financer des opérations dans le domaine de l'eau.

Si ce prélèvement conserve finalement la même affectation que lors des années précédentes, c'est-à-dire la politique de l'eau, son affectation au budget général conduit néanmoins à étendre sensiblement le périmètre du budget du ministère de l'écologie et du développement durable. Il convient donc, pour comparer les moyens consacrés à l'écologie et au développement durable en 2004 avec ceux prévus en 2003, de procéder à une redéfinition du périmètre budgétaire ;

– d'autre part, une expérimentation de la mise en œuvre de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances a conduit à individualiser, au sein de l'agrégat budgétaire 31 relatif au soutien aux politiques environnementales, les dotations affectées à la direction régionale de l'environnement de Midi-Pyrénées. Ces dotations, ayant trait à plusieurs domaines (eau, protection de la nature, prévention des pollutions et des risques), ne sont donc pas intégrées dans les agrégats thématiques correspondants.

Ces remarques étant faites, on constate que le projet de budget de l'écologie et du développement durable pour 2004 s'élève à 856,139 millions d'euros en

dépenses ordinaires et crédits de paiement, soit une forte hausse, de l'ordre de 11,4 %, par rapport au budget de 2003.

Toutefois, cette augmentation est plus mesurée si l'on raisonne à périmètre constant. Deux méthodes peuvent être employées à cet effet. La première consiste à retrancher de ce montant global la dotation correspondant à l'ancien Fonds national de solidarité pour l'eau (83 millions d'euros) ; dans ce cas, à périmètre constant, le projet de budget s'élève à 773,139 millions d'euros. Il est quasiment stable par rapport à 2003, puisqu'il enregistre une très légère progression de 0,63 %.

La deuxième méthode consiste à intégrer, dans le budget de 2003, les dotations qui étaient dévolues cette année au FNSE à hauteur de 61,4 millions d'euros, méthode sans doute plus satisfaisante puisque le ministère de l'écologie et du développement durable était gestionnaire de ce fonds. Dans ce cas, le budget de l'environnement pour 2003 s'élève à 829,7 millions d'euros et le projet de budget pour 2004 enregistre une progression de 3,19 %. Hors transferts (qui s'élèvent à 4,15 millions d'euros), cette hausse s'élève à 2,7 %.

Le projet de budget de l'écologie et du développement durable s'élève par ailleurs à 1 006,25 millions d'euros en dépenses ordinaires et autorisations de programme, soit une progression de 1,6 % par rapport au budget de 2003 (qui s'élevait à 990,41 millions d'euros). Si l'on raisonne à périmètre budgétaire constant en retranchant les dotations précédemment dévolues au FNSE et affectées aux dépenses ordinaires du ministère, le projet de budget s'élève alors à 953,74 millions d'euros, ce qui représente une baisse de 3,7 %.

Dans un contexte budgétaire contraint, on peut donc considérer que le ministère de l'écologie et du développement durable a su « tirer son épingle du jeu » et est loin de pouvoir être qualifié de ministère sacrifié sur l'autel de l'austérité budgétaire. Ce sont surtout les autorisations de programme qui diminuent, mais les moyens de paiement restent globalement stables.

Comme l'a souligné Mme Roselyne Bachelot-Narquin, ministre de l'écologie et du développement durable lors de son audition par la Commission, il s'agit d'un projet de budget en croissance mais crédible : le différentiel entre moyens d'engagement et moyens de paiement est ramené à 150 millions d'euros, alors qu'il s'élevait à 284 millions d'euros dans le projet de budget pour 2002. La croissance du budget est donc maîtrisée et n'est pas construite sur des chèques en blanc nuisant à la crédibilité du ministère.

I.— LE REDEPLOIEMENT DES CREDITS CONSACRES A LA PROTECTION DE LA NATURE, DES SITES ET DES PAYSAGES

Les crédits dévolus à la protection de la nature, d'un montant de 107,6 millions d'euros hors dotation de la direction régionale de l'environnement de Midi-Pyrénées, diminuent assez fortement (- 10,85 %). Sont intégrées dans de nouveaux articles des dotations auparavant affectées au Fonds de gestion des milieux naturels (FGMN), établissement public qui disparaît. Rappelons que celui-ci avait pour mission d'assurer le financement de la politique de préservation des milieux naturels, telle la constitution du réseau Natura 2000. Ce fonds ne finançait pas directement de personnel, mais ses crédits participaient au fonctionnement de structures gestionnaires d'espaces naturels, comme les parcs naturels régionaux. Dans le projet de budget pour 2004, ce fonds disparaît pour des raisons d'organisation comptable et les crédits qui lui étaient auparavant dévolus sont inscrits dans les articles intitulés « préservation et gestion des milieux naturels, sites et paysages », au sein du même agrégat budgétaire.

Il convient toutefois de noter que la baisse des crédits de cet agrégat budgétaire est moins importante si l'on compare les dotations du projet de budget pour 2004 au montant des dépenses qui ont été effectivement engagées en 2003 (111 millions d'euros). Dans ce cas, la baisse n'est plus que de 3,06 %.

Pour autant, lorsqu'on examine en détail la ventilation des moyens consacrés aux organismes gestionnaires du réseau d'espaces naturels (parcs nationaux, parcs naturels régionaux, Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres ou encore réserves naturelles), on constate que tous suivent la même évolution : leurs moyens de fonctionnement sont simplement reconduits, tandis que leurs moyens d'investissement subissent une baisse assez prononcée.

Les crédits consacrés à la protection de la nature et des paysages connaissent donc un redéploiement dans le projet de loi de finances pour 2004. On peut noter que cette évolution budgétaire s'inscrit dans le contexte d'une réflexion sur le rôle des divers intervenants en matière de gestion des espaces naturels, dans la perspective de la prochaine étape de la décentralisation ; peut-être préfigure-t-elle le futur partage de compétences.

L'essentiel est certes « sauvé », dans un contexte économique et budgétaire difficile, mais il est souhaitable que cette tendance à la baisse soit enrayée dans les prochains projets de loi de finances si l'organisation actuelle de la gestion des espaces naturels est maintenue.

MOYENS CONSACRES A LA PROTECTION DE LA NATURE, DES SITES ET DES PAYSAGES

	2003 (en millions d'euros)				2004 (en millions d'euros)				EVOLUTION 2004/2003 (en %)			
	DO	AP	CP	DO +CP	DO	AP	CP	DO +CP	DO	AP	CP	DO +CP
1. Le réseau d'espaces protégés	46,49	37,19	31,39	77,87	45,77	34,01	25,82	71,58	-2	-9	-18	-8
1.1 Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres	7,46	18,07	17,10	24,56	7,52	16,79	13,41	20,93	1	-7	-22	-15
1.2 Réserves naturelles nationales	10,21	2,74	1,73	11,93	9,84	2,14	1,73	11,56	-4	-22	0	-3
1.3 Parcs nationaux	26,53	8,90	9,03	35,56	26,30	8,16	7,59	33,89	-1	-8	-16	-5
1.4 Sites et paysages	1,15	7,23	3,38	4,53	0,97	6,75	2,95	3,92	-16	-7	-13	-14
1.5 GIP Aten	1,14	0,25	0,14	1,28	1,14	0,17	0,14	1,28	0	-30	-3	0
2. La diversité biologique et paysagère	32,90	15,25	9,90	42,79	26,83	12,49	10,30	37,14	-18	-18	4	-13
2.1 Natura 2000	14,52	9,20	5,29	19,80	11,62	7,36	6,22	17,84	-20	-20	18	-10
2.2 Contrat d'objectif avec l'ONF	0,70	0,00	0,00	0,70	0,60	0,00	0,00	0,60	-14	-	-	-14
2.3 Interface agriculture-environnement et forêt-environnement	0,10	0,40	0,50	0,60	0,00	0,00	0,00	0,00	-100	-100	-100	-100
2.4 Parcs naturels régionaux et réserves de biosphère	7,06	3,20	2,02	9,08	6,40	3,03	2,02	8,42	-9	-5	-0	-7
2.5 Conservatoires régionaux des espaces naturels	0,90	0,50	0,37	1,27	0,82	0,39	0,37	1,19	-9	-21	-1	-6
2.6 Action biodiversité et Ifreco	5,94	1,40	0,91	6,85	4,06	1,22	0,92	4,97	-32	-13	1	-27
2.7 Conservatoires botaniques nationaux	1,00	0,15	0,09	1,09	0,91	0,12	0,09	1,00	-9	-19	3	-8
2.8 Inventaire et expertise du patrimoine naturel	1,50	0,30	0,57	2,07	1,27	0,27	0,57	1,84	-15	-10	0	-11
2.9 Muséum national d'histoire naturelle	1,18	0,10	0,15	1,33	1,15	0,09	0,12	1,27	-3	-10	-20	-5
TOTAL GENERAL 1 + 2	79,38	52,44	41,28	120,67	72,60	46,50	36,12	108,72	-9	-11	-13	-10

A.— LA POURSUITE DE LA CONSTITUTION DU RESEAU NATURA 2000 ET LA RELANCE DE LA CONCERTATION

Le Gouvernement compte poursuivre de manière active, en 2004, la constitution du réseau Natura 2000 prévu par la directive 92/43/CEE du Conseil du 21 mai 1992 concernant la conservation des habitats naturels (dite directive « Habitats »).

Ainsi, après la transposition de cette directive par l'ordonnance n° 2001-321 du 11 avril 2001 et la publication de ses décrets d'application n° 2001-1031 du 8 novembre 2001 et n° 2001-1216 du 20 décembre 2001, l'activité en faveur de Natura 2000 se poursuit selon deux axes : la constitution du réseau avec l'achèvement des transmissions de sites à la Commission européenne, et la mise en œuvre d'une politique de gestion concertée et contractuelle des sites.

Concernant la constitution du réseau, on peut souligner que depuis la transmission à la Commission européenne, au 31 juillet 2002, de 1 166 sites représentant 4 millions d'hectares, des transmissions complémentaires ont été réalisées en vue de répondre aux insuffisances relevées par la Commission. Au 1^{er} septembre 2003, la liste des propositions françaises comportait 1 202 sites couvrant une superficie d'environ 4,13 millions d'hectares, soit 7,6 % du territoire.

Concernant la gestion des sites, il s'agit maintenant de conclure des contrats dans chacun des départements concernés. L'élaboration des documents d'objectifs, qui fixent les orientations de gestion et les moyens financiers correspondants, a été lancée entre 1999 et 2003 sur plus de 500 sites. Elle mobilise des crédits de fonctionnement et d'investissement qui, selon la situation sur chaque site, relèvent de la subvention ou de l'intervention directe de l'Etat.

En 2004, les dotations prévues devraient permettre de poursuivre le rythme de conclusion de nouveaux contrats et de les diversifier. Les moyens prévus à cet effet s'élèvent à 17,84 millions d'euros en dépenses ordinaires et crédits de paiement et à 7,36 millions d'euros en autorisations de programme.

Au-delà des aspects strictement budgétaires, votre rapporteur pour avis se réjouit de la volonté affichée par le Gouvernement d'assurer un plus grand dialogue avec les collectivités locales concernées par le réseau Natura 2000. On sait que de nombreux dossiers avaient été bloqués en raison de l'absence de concertation avec les principaux acteurs concernés. Tel n'est plus le cas désormais et il s'agit, sans aucun doute, d'une condition indispensable pour que le réseau Natura 2000 soit favorablement accueilli.

A cet égard, on peut saluer la décision, évoquée par la ministre, de permettre aux élus d'assurer la présidence ou la co-présidence du comité de pilotage de site lorsqu'ils le souhaiteront. Le débat local sera ainsi « porté » par les élus locaux et il reviendra à l'Etat, garant de la cohérence du réseau et comptable des engagements européens, d'approuver les documents d'objectifs.

On peut également se réjouir qu'il soit prévu de renforcer la concertation avec les collectivités territoriales pour intégrer le plus en amont possible la prise en compte du réseau Natura 2000 dans les politiques d'aménagement et de gestion du territoire.

B.— DES MOYENS REVUS A LA BAISSÉ POUR LES GESTIONNAIRES D'ESPACES NATURELS

1. Des inquiétudes quant aux moyens des parcs naturels régionaux

Dans le projet de budget pour 2004, les dotations aux parcs naturels régionaux, exprimées en dépenses ordinaires et crédits de paiement, sont en régression de 7 %, pour s'établir à 8,42 millions d'euros. Les autorisations de programme, d'un montant de 3,03 millions d'euros, diminuent quant à elles de 5 %.

Cette évolution est, aux yeux de votre rapporteur pour avis, inquiétante. En effet, les parcs naturels régionaux jouent un rôle essentiel en matière de protection de l'environnement, d'aménagement du territoire et de développement économique et social. Ils permettent de préserver, gérer et mettre en valeur un patrimoine naturel et culturel riche mais fragile.

En outre, les collectivités locales sont fortement impliquées dans le financement des parcs naturels régionaux, comme le montre le tableau ci-dessous. Toute diminution de l'engagement de l'Etat pourrait donc, à terme, se traduire par une charge supplémentaire pour les collectivités.

REPARTITION MOYENNE DES FINANCEMENTS DES PARCS NATURELS REGIONAUX

Régions	40 %
Autres collectivités (départements, communes)	30 %
Ministère de l'écologie et du développement durable	10 %
Autres ministères, crédits européens, recettes propres.	20 %

Source : Ministère de l'écologie et du développement durable

Certes, le ministère de l'écologie et du développement durable souligne que les dotations prévues dans le projet de loi de finances pour 2004 permettront de soutenir les investissements et de conforter les capacités d'animation des gestionnaires. La ministre elle-même, lors de son audition par la Commission, a fait valoir que la priorité était donnée aux moyens de fonctionnement de ces structures, qui sont maintenus à un niveau voisin de celui des crédits consommés en 2003, si l'on tient compte du dégel des crédits décidé cet été.

Pour autant, il conviendra d'être particulièrement vigilant dans les années à venir, l'érosion des crédits octroyés aux parcs naturels régionaux étant à terme

difficilement compatible avec la multiplication des projets de création de telles structures.

2. Les parcs nationaux

Les moyens des parcs nationaux s'élèvent, dans le projet de budget, à 33,89 millions d'euros en dépenses ordinaires et crédits de paiement (soit une diminution de 5 % par rapport à 2003) et à 8,16 millions d'euros en autorisations de programme (soit une baisse de 8 %).

Comme les autres gestionnaires d'espaces naturels, les parcs nationaux voient leurs moyens de fonctionnement des parcs quasiment reconduits, à hauteur de 26,3 millions d'euros, tandis que leurs moyens d'investissement régressent assez nettement.

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

Établissement public de l'Etat à caractère administratif, le Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres a pour mission de mener, après avis des communes et en partenariat avec les collectivités territoriales intéressées, une politique foncière de sauvegarde de l'espace littoral. Le Conservatoire intervient en procédant à des acquisitions foncières dans les cantons côtiers et dans les communes riveraines des mers, des océans, des estuaires et des plans d'eau intérieurs de plus de 1 000 hectares. Sur un total de 8 760 kilomètres de rivage métropolitain, le Conservatoire en possède actuellement 860, correspondant à 500 sites, soit 10 %.

Dans le projet de budget pour 2004, les dotations de l'établissement s'élèveront à 20,93 millions d'euros en dépenses ordinaires et crédits de paiement (soit une baisse de 15 %) et à 16,79 millions d'euros en autorisations de programme (en diminution de 7 %).

D'après le ministère de l'écologie et du développement durable, ces dotations devraient permettre au Conservatoire de poursuivre ses acquisitions foncières sur un rythme proche de celui de 2003. On doit néanmoins noter que ce sont surtout ses subventions d'investissement qui régressent (- 21,58 %), tandis que ses moyens de fonctionnement sont maintenus.

Il serait donc souhaitable que les dotations de l'établissement puissent être abondées « en cours de route » si se présente l'opportunité d'une acquisition particulièrement intéressante en 2004, d'autant plus que le projet de loi relatif au développement des territoires ruraux prévoit, dans son article 51, d'étendre le champ d'intervention du Conservatoire aux zones humides des départements littoraux et à leurs départements limitrophes.

4. Les réserves naturelles

La France comptait, en août 2003, 154 réserves naturelles protégeant plus de 540 000 hectares, sur terre et en mer. Une trentaine de dossiers sont par ailleurs

en cours de procédure pour créer de nouvelles réserves, étendre ou modifier la réglementation de réserves existantes.

Les dotations octroyées aux réserves naturelles s'élèvent, dans le projet de budget, à 11,56 millions d'euros en dépenses ordinaires et crédits de paiement (soit une baisse de 3 % par rapport à 2003) et à 2,14 millions d'euros en autorisations de programme (en diminution de 22 %). On doit néanmoins noter que les moyens de fonctionnement échappent à cette tendance en étant reconduits à leur niveau de 2003.

Malgré l'évolution plutôt défavorable des crédits affectés aux réserves naturelles, il est envisagé de créer 11 nouvelles réserves. On doit souligner que cette évolution budgétaire s'inscrit dans le contexte d'une réflexion sur la politique du patrimoine naturel visant à redéfinir les interventions respectives de l'Etat et des différentes collectivités territoriales. La première initiative en la matière date de la loi n° 2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité, qui a procédé à la décentralisation de la procédure de création des réserves naturelles en donnant compétence au conseil régional en la matière.

D'après les informations fournies à votre rapporteur pour avis, cette organisation pourrait être appelée à évoluer pour prendre en considération les différents échelons territoriaux, notamment les départements, les communes et leurs regroupements.

C.— LE PROJET DE LOI RELATIF AU DEVELOPPEMENT DES TERRITOIRES RURAUX : UNE OPPORTUNITE A SAISIR

Notre assemblée aura bientôt à examiner le projet de loi relatif au développement des territoires ruraux, qui comporte un titre IV entièrement consacré aux espaces naturels.

L'article 53 du projet de loi est essentiel, puisqu'il prévoit d'alléger la fiscalité pesant sur les zones humides en nature de prés ou de landes (soit environ 40 % des zones humides), afin d'en encourager la préservation et la gestion durable. Cet allègement consiste en une exonération de la taxe sur les propriétés non bâties, perçue au profit de communes et de leurs établissements publics de coopération intercommunale à concurrence de 50 %, si les zones concernées font l'objet d'un engagement de gestion pendant cinq ans ; le taux de l'exonération peut en outre être porté à 100 % dans certaines zones (réserves naturelles classées, patrimoine acquis par le Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres, parcs nationaux, parcs naturels régionaux, zones Natura 2000...).

Votre rapporteur souscrit pleinement à cette proposition, qui permettra de répondre (au moins partiellement) à la baisse des moyens accordés aux gestionnaires d'espaces naturels dans le projet de loi de finances pour 2004.

Il estime que l'examen du projet de loi pourrait également être l'occasion de mener une réflexion de fond sur la taxe départementale sur les espaces naturels sensibles (TDENS). A l'heure actuelle, cette taxe, prélevée à l'occasion de toute

construction, agrandissement ou reconstruction de bâtiments, ne peut être affectée qu'à des opérations d'acquisition, d'aménagement ou d'entretien d'espaces naturels.

Il pourrait être particulièrement utile d'étendre le champ d'affectation du produit de cette taxe aux dépenses de fonctionnement des gestionnaires d'espaces naturels, qui en sont pour l'instant exclues. Votre rapporteur pour avis estime que cette proposition mériterait d'être examinée avec attention, compte tenu des évolutions budgétaires récentes et des réflexions en cours sur la décentralisation de la politique de gestion et de préservation des espaces naturels.

II.— DES MOYENS EN FAVEUR DE LA PROTECTION DE L'EAU ET DES MILIEUX AQUATIQUES EN TRES FORTE PROGRESSION

Les crédits affectés à la protection de l'eau augmentent considérablement dans le projet de budget pour 2004. Cette hausse traduit pour l'essentiel la budgétisation, dans cet agrégat, d'une part substantielle des dotations auparavant allouées au Fonds national de solidarité pour l'eau (à hauteur de 82,6 millions d'euros). Si l'on retranche ce montant des crédits affectés à cet agrégat, ce dernier s'élève, à périmètre budgétaire constant, à 25,8 millions d'euros, soit une baisse de - 9,15 %. En intégrant par ailleurs les dotations de la direction régionale de l'environnement de Midi-Pyrénées affectées à la politique de l'eau, les crédits de cet agrégat s'élèvent à 30 millions d'euros et enregistrent une hausse de 5,6 %.

Une part importante des crédits affectés à la politique de l'eau sera consacrée à la prévention des inondations, dans la continuité du budget de 2003 ; les moyens consacrés à la police de l'eau et des milieux aquatiques, dont le montant atteindra 17,38 millions d'euros en dépenses ordinaires et autorisations de programme, seront par ailleurs renforcés.

Depuis la prise en charge en 2003 de certaines aides versées auparavant par les agences de l'eau, le ministère finance l'intégralité des dépenses consacrées à la connaissance des données sur l'eau et les milieux aquatiques. Ces dépenses, qui relevaient jusqu'alors du FNSE, augmenteront en 2004 pour atteindre 25,94 millions d'euros en dépenses ordinaires et autorisations de programme (contre 16,2 millions d'euros en 2003).

Quant aux crédits consacrés à la lutte contre les pollutions diffuses d'origine agricole, ils s'élèveront à 15,93 millions d'euros en dépenses ordinaires et autorisations de programme.

Les actions visant à renforcer une péréquation nationale entre les six bassins hydrographiques de la métropole, mais aussi entre la métropole et l'outre-mer, seront quant à elles dotées de 20,12 millions d'euros en dépenses ordinaires et autorisations de programme.

A.— LA BUDGETISATION DU FONDS NATIONAL DE SOLIDARITE POUR L'EAU : UN ATOUT POUR LA POLITIQUE DE L'EAU EN 2004 MAIS DES INCERTITUDES POUR L'AVENIR

Rappelons que le Fonds national de solidarité pour l'eau (FNSE) a pour objectif d'instaurer un dispositif de solidarité nationale dans le domaine de l'eau afin d'assurer un meilleur équilibre entre les moyens financiers des six bassins hydrographiques de métropole, tout en organisant et en regroupant le financement d'actions d'intérêt commun à ces bassins.

Pour l'essentiel, le Fonds est alimenté par le produit du prélèvement de solidarité pour l'eau, opéré sur le budget des agences de l'eau ; il représente 98 % des recettes du Fonds en 2003. Les recettes du FNSE inscrites dans la loi de finances pour 2003 s'élevaient à 61,366 millions d'euros, provenant pour 60 millions d'euros du prélèvement de solidarité pour l'eau et pour 1,366 millions d'euros de recettes diverses et accidentelles. Notons que le prélèvement de solidarité s'élevait à 83 millions d'euros, et n'avait donc été que partiellement versé au FNSE, l'autre partie ayant été affectée au budget général de l'Etat.

Dans le projet de budget pour 2004, le prélèvement de solidarité pour l'eau est maintenu à 83 millions d'euros, comme en 2003. Le Gouvernement propose de budgétiser le FNSE et cette somme de 83 millions d'euros est donc affectée à la section écologie et développement durable du budget général de l'Etat.

Cette opération, si elle répond à un souci de transparence comptable, est critiquable quant au principe. Certes, en 2004, le produit du prélèvement opéré sur le budget des agences de l'eau abondera des chapitres du budget général affectés à la politique de l'eau. Mais rien ne garantit que tel sera effectivement le cas dans des lois de finances ultérieures. Il conviendra donc que la représentation nationale soit particulièrement vigilante sur ce point : le prélèvement de solidarité pour l'eau, opéré en réalité sur les usagers de l'eau, doit effectivement « revenir » à l'eau. Il serait choquant que des dépenses n'ayant aucun rapport avec la politique de l'eau soient supportées non par les contribuables mais par les seuls usagers de l'eau.

La budgétisation du fonds s'accompagne par ailleurs de l'abandon de certains financements auparavant pris en charge par le FNSE. Il s'agit du programme d'économies d'eau dans l'habitat collectif social, dont les résultats se sont révélés décevants ; le financement des plans « poissons migrateurs », de la restauration des rivières et des contrats de rivière et de baie sera pris en charge par les agences de l'eau.

B.— LA POURSUITE DE L'EFFORT EN MATIERE DE PREVENTION DES INONDATIONS

L'essentiel des crédits du ministère de l'écologie et du développement durable consacrés à la prévention des inondations s'inscrit dans le cadre du plan décennal de restauration des rivières. Ce programme, évalué en janvier 1994 à 1 550 millions d'euros, est financé en moyenne à 40 % par l'Etat et ses établissements publics et a été prolongé jusqu'en 2006. En 2004, l'Etat portera son

effort en faveur de la relance de la prévention des inondations à 35,6 millions d'euros en dépenses ordinaires et crédits de paiement et à 61,7 millions d'euros en dépenses ordinaires et autorisations de programme.

Par ailleurs, dès son arrivée, Mme Roselyne Bachelot-Narquin, ministre de l'écologie et du développement durable, a défini une nouvelle stratégie globale de prévention des inondations qui prolonge et complète le plan de prévention de 1994. Cette stratégie comprend plusieurs volets :

– un volet législatif, avec la loi n° 2003-699 du 30 juillet 2003 relative à la prévention des risques technologiques et naturels et à la réparation des dommages, qui prévoit une amélioration de l'information des populations, un renforcement des capacités d'intervention des collectivités locales qui s'impliquent dans la prévention des inondations et une réduction de la vulnérabilité des biens exposés au risque grâce à l'intervention du fonds de prévention des risques naturels majeurs, dit fonds « Barnier » ;

– un volet financier, consacré à la mise en œuvre de plans de prévention des inondations. L'Etat engagera ainsi 130 millions d'euros sur quatre ans, permettant, par « effet de levier », de donner lieu à des interventions publiques à hauteur de 440 millions d'euros ;

– un volet organisationnel. La réforme de la prévision des crues lancée par la ministre est aujourd'hui bien engagée, puisque le service central d'hydrométéorologie et d'appui à la prévision des inondations (SCHAPI) est en cours d'installation à Toulouse et bénéficie, dans le projet de budget, de la création de 20 emplois. En outre, le schéma de réorganisation des services de prévision des crues est achevé et devrait être mis en œuvre à la fin de l'année 2003.

C.— LA LUTTE CONTRE LES POLLUTIONS MARINES

Rappelons qu'en cas de pollution marine accidentelle, la prise en charge par l'Etat des dépenses engagées au titre de la lutte contre cette pollution relève, au-delà des moyens ordinaires mis en œuvre par les administrations, du fonds Polmar. Ces dépenses, ainsi que l'indemnisation des victimes, sont susceptibles d'être prises en charge par l'assurance de l'armateur et, en complément, par le Fonds international d'indemnisation pour les dommages dus à la pollution par hydrocarbures (FIPOL), mais dans la limite d'un plafond. En cas de dépassement de ce plafond, il est fait appel à la solidarité nationale.

Dans le projet de loi de finances pour 2004, la ligne budgétaire consacrée au Fonds d'intervention contre les pollutions marines accidentelles est dotée de nouveaux crédits d'un montant de 700 000 euros (tant en autorisations de programme qu'en crédits de paiement), alors qu'elle n'était pas dotée en 2003. Selon le ministère, cette dotation doit permettre de traiter immédiatement les pollutions « limitées », hors déclenchement du plan Polmar.

Cette évolution est évidemment très positive, mais était indispensable puisque l'instruction du 4 mars 2002 relative au fonds d'intervention contre les pollutions marines accidentelles permet désormais d'accéder au fonds Polmar sans

que le plan Polmar soit pour autant déclenché. Une dotation plus étoffée aurait certes été préférable, en raison de la nécessité de remettre à niveau les équipements destinés à la mise en œuvre du plan Polmar. Toutefois, il convient de souligner que le fonds d'intervention est alimenté par des décrets de dépenses exceptionnelles pour des catastrophes telles que le naufrage du *Prestige*, lorsque le plan Polmar est déclenché. En toute hypothèse, en cas de pollution majeure, le fonds serait donc abondé.

On peut par ailleurs se féliciter du relèvement du plafond du FIPOL à un milliard d'euros en mai 2003, qui était absolument indispensable : comme l'a souligné la ministre lors de son audition par la Commission, les dégâts liés au naufrage du *Prestige* ont été estimés à un milliard d'euros, soit environ 900 millions d'euros pour l'Espagne et 100 millions d'euros pour la France, dont 2,5 millions d'euros pour le secteur privé, les dépenses de l'Etat au titre du plan Polmar s'étant élevées à 55 millions d'euros.

Avant relèvement de son plafond, le FIPOL n'avait engagé que 171 millions d'euros, ce qui correspondait à un taux d'indemnisation provisoire de 15 %, bien trop faible. Reste à savoir quel sera le taux final d'indemnisation, de nombreuses collectivités ayant engagé des dépenses non couvertes par le fonds Polmar et dont le montant est en cours d'évaluation. Il est aujourd'hui souhaitable que ces collectivités soient rapidement fixées quant à l'indemnisation qu'elles peuvent espérer.

On peut toutefois noter avec satisfaction que le Gouvernement a notifié au FIPOL, le 20 octobre 2003, sa volonté de présenter la créance de l'Etat auprès du fonds, cette décision étant motivée par le caractère international du naufrage du *Prestige*, distinct sur ce point de celui de l'*Erika*. Le FIPOL aura en effet à indemniser non seulement les préjudices subis en France mais également ceux survenus en Espagne. La décision du Gouvernement permet donc d'augmenter la part totale des indemnisations qui seront versées aux créanciers français ; la créance de l'Etat, qui occupe une place majoritaire dans l'évaluation actuelle des préjudices indemnifiables, sera présentée au même niveau que celles des particuliers et collectivités. Les sommes ainsi perçues par l'Etat seront alors utilisées pour améliorer le taux de couverture des préjudices éligibles au FIPOL, subis par ces particuliers et collectivités.

En revanche, votre rapporteur pour avis regrette que le protocole visant à relever le plafond du FIPOL n'ait toujours pas été ratifié par la France. Il est souhaitable que cette ratification intervienne le plus rapidement possible pour permettre l'indemnisation des sinistrés.

III.— LA PRIORITE DONNEE A LA PREVENTION DES POLLUTIONS ET DES RISQUES

Les crédits affectés à la prévention des pollutions et des risques augmentent de plus de 2 % dans le projet de budget pour 2004, ce qui est très positif et démontre une réelle volonté politique. D'ailleurs, il est prévu de poursuivre le renforcement de l'inspection des installations classées par l'apport d'au moins 400 postes supplémentaires entre 2004 et 2007. Cette décision se traduit, dans le projet de budget pour 2004, par la création de 50 emplois pour l'inspection des installations classées industrielles, pris en charge par le budget du ministère de l'écologie et du développement durable. A ces créations s'ajoutent 50 postes, provenant d'un transfert d'emplois du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie.

Le renforcement de la maîtrise des risques technologiques constitue une priorité dans le projet de budget, puisque 6,95 millions d'euros en dépenses ordinaires et crédits de paiement et 13,87 millions d'euros en autorisations de programme seront consacrés à des actions de prévention et de contrôle dans les établissements industriels. En outre, 29,54 millions d'euros en dépenses ordinaires et crédits de paiement permettront à l'Institut national de l'environnement industriel et des risques (INERIS) de renforcer son rôle d'expertise et d'appui aux pouvoirs publics.

Enfin, un programme de lutte contre le bruit a récemment été lancé par la ministre et, en 2004, 9,21 millions d'euros en dépenses ordinaires et crédits de paiement et 5,44 millions d'euros en autorisations de programme seront destinés à répondre aux fortes préoccupations de nos concitoyens en matière de nuisances sonores.

A.— DES MOYENS RENFORCES EN FAVEUR DE LA PREVENTION DES RISQUES INDUSTRIELS

La catastrophe survenue le 21 septembre 2001 sur le site de l'établissement Grande Paroisse de l'usine AZF à Toulouse, qui a entraîné la mort de 30 personnes, blessé plus de 2000 personnes et provoqué des dégâts matériels estimés à plusieurs milliards d'euros, a rappelé la vulnérabilité de nos sociétés au risque industriel. Il convient donc de poursuivre une politique de prévention en la matière ; elle nécessite des moyens d'investigation et de contrôle renforcés, ainsi qu'une évolution du rôle des pouvoirs publics, par l'organisation de l'expertise et du débat public.

La sécurité industrielle n'avait pas fait l'objet d'une réelle évolution de fond depuis 1976. La loi n° 2003-699 du 30 juillet 2003 relative à la prévention des risques technologiques et naturels et à la réparation des dommages marque le début d'une réforme qui rompt avec les logiques précédemment à l'œuvre. Elle prévoit, autour des 670 établissements « Seveso » à haut risque, l'élaboration et la mise en oeuvre par l'Etat de plans de prévention des risques technologiques (PPRT) et la création de comités locaux d'information et de concertation (CLIC).

En 2004, 6,95 millions d'euros en dépenses ordinaires et crédits de paiement (soit une augmentation de 27 % des moyens par rapport à 2003) et 13,87 millions d'euros en autorisations de programme seront affectés à la prévention des risques technologiques et des pollutions industrielles.

Ces moyens budgétaires permettront de poursuivre les études visant notamment à améliorer la prévention et renforcer la lutte contre différentes formes de pollution chronique (émissions de métaux toxiques, de composés organiques volatils, de substances cancérigènes...). Enfin, dans le cadre des secrétariats permanents pour la prévention des pollutions industrielles et de la création des CLIC, ces dotations budgétaires permettront d'améliorer l'information et la concertation des différents acteurs concernés par les risques technologiques, notamment les riverains des installations industrielles. Elles serviront également à animer des instances de concertation.

B.— UN SOUTIEN ACCRU AUX ETABLISSEMENTS PUBLICS INTERVENANT DANS LE DOMAINE DE LA PREVENTION DES POLLUTIONS ET DES RISQUES

1. Le renforcement des moyens de l'Institut de l'environnement industriel et des risques (INERIS)

L'effort accru en matière de prévention des risques industriels passe également par un soutien renforcé à l'Institut national de l'environnement industriel et des risques. Le budget de cet établissement public atteindra 29,54 millions d'euros en dépenses ordinaires et crédits de paiement (soit une nette progression de 29 % par rapport à 2003). L'INERIS pourra ainsi poursuivre la mise aux normes de ses installations, ainsi que la modernisation de ses équipements scientifiques et techniques.

On peut souligner que cette progression fait suite à l'augmentation de la subvention provenant en 2003 du ministère chargé de l'environnement, pour consolider les capacités d'intervention de l'établissement. Le résultat final de 2002 et celui attendu pour 2003 confirment d'ailleurs le retour à l'équilibre des comptes auquel l'INERIS est parvenu.

2. L'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME) : un champ d'intervention redéfini

En 2004, l'ADEME sera dotée par le ministère de l'écologie et du développement durable de 100,43 millions d'euros en dépenses ordinaires et crédits de paiement et de 167 millions d'euros en autorisations de programme. Ses moyens de paiement restent stables, puisqu'ils ne progressent que de 0,4 %, alors que ses moyens d'engagement diminuent de 23,39 %.

Ces dotations correspondent à une redéfinition du champ d'intervention de l'établissement public. En effet, celui-ci est confronté à plusieurs évolutions.

Il lui faudra en premier lieu faire face à la définition d'une nouvelle politique des déchets, qui implique de revoir les modalités de son soutien aux projets d'équipements des collectivités locales (voir *infra*). Les dotations consacrées à ces interventions sont stables en moyens de paiement (+ 1,77 %) mais l'incertitude demeure quant au nouveau système d'aides qui sera mis en place. L'ADEME devra, en tout état de cause, mettre en oeuvre dès 2004 les nouvelles orientations de la politique des déchets définies par la communication en Conseil des ministres, le 4 juin dernier, de la ministre de l'écologie et du développement durable. Cette politique est dotée de 70 millions d'euros en autorisations de programme en 2004.

Dans le domaine de la maîtrise de l'énergie, l'ADEME voit ses moyens simplement reconduits, tant en crédits de paiement (19,867 millions d'euros) qu'en autorisations de programme (61 millions d'euros). Ces dotations permettront à l'agence d'intervenir sur des actions ciblées (utilisation rationnelle de l'énergie, énergies renouvelables, mesure et réduction de la pollution atmosphérique), dont certaines seront intégrées au « plan climat » actuellement en cours de préparation interministérielle.

Les actions de l'ADEME seront poursuivies au même niveau qu'en 2003 en matière de dépollution des sols, avec une dotation de 4,234 millions d'euros. Il en sera de même en matière de lutte contre la pollution de l'air (4,56 millions d'euros) et de surveillance de la qualité de l'air (2,931 millions d'euros).

En revanche, les dotations octroyées à l'agence pour l'isolation acoustique au voisinage des aéroports enregistrent une baisse de 8,85 % pour s'établir à 5,047 millions d'euros. Cette diminution doit toutefois être mise en regard avec le nouveau plan d'actions contre le bruit initié récemment par la ministre (voir *infra*), qui prévoit que désormais, les gestionnaires d'aéroports bénéficieront d'une taxe sur les aéronefs dont le montant sera intégralement consacré à la protection des habitations de riverains situées dans des plans de gêne sonore.

3. Le maintien des dotations à l'Institut de radioprotection et de sûreté nucléaire (IRSN)

En 2004, les moyens budgétaires de l'IRSN seront de 150,91 millions d'euros pour la recherche et l'expertise, de 53,78 millions d'euros pour les analyses de sûreté réalisées en soutien de la direction générale de la sûreté nucléaire et de la radioprotection et de 30,74 millions d'euros de provision pour les charges fiscales.

La reconduction de ces crédits devrait lui permettre de poursuivre la réalisation des programmes pluriannuels engagés, en incluant le redéploiement d'une partie des dépenses de ses établissements d'origine (Institut de protection et de sûreté nucléaire et Office de protection contre les rayonnements ionisants), et d'organiser le fonctionnement du nouvel établissement.

C.— VERS UNE NOUVELLE POLITIQUE DES DECHETS ?

La loi n° 92-646 du 13 juillet 1992 relative à l'élimination des déchets ainsi qu'aux installations classées pour la protection de l'environnement avait permis de définir les grandes orientations de la politique des déchets : modernisation de la gestion des déchets, développement du recyclage, meilleure information. Elle avait en outre fixé au 1^{er} juillet 2002 la date à partir de laquelle le stockage des déchets devait être réservé aux seuls déchets ultimes. Force est de constater aujourd'hui que cette échéance étant arrivée à son terme, des situations d'infraction à la réglementation technique et environnementale persistent.

Il est donc aujourd'hui nécessaire de revoir la politique des déchets et d'en fixer de nouvelles orientations. Le Gouvernement souhaite notamment réviser et adapter le système d'aides accordées par l'ADEME aux collectivités locales, qui devait permettre à celles-ci de se préparer à l'échéance du 1^{er} juillet 2002. Ainsi, Mme Roselyne Bachelot-Narquin, ministre de l'écologie et du développement durable, a défini cinq priorités pour les prochaines années, dans sa communication en Conseil des ministres du 4 juin 2003 :

- minimiser les impacts des installations de traitement de déchets sur la santé et sur l'environnement ;
- réduire la quantité de déchets produits ;
- faire progresser la valorisation en maîtrisant les coûts ;
- adapter les capacités d'élimination et de valorisation des déchets aux besoins ;
- définir une vraie politique d'information.

Ces orientations, si elles sont louables, restent néanmoins très générales. Il serait fortement souhaitable que les intentions du Gouvernement en matière de politique des déchets soient rapidement précisées, de nombreuses collectivités locales étant en effet inquiètes quant à l'avenir réservé au système d'aides octroyées par l'ADEME.

D'après les informations fournies à votre rapporteur pour avis, à compter de 2004, l'agence mettra en œuvre un nouveau dispositif d'intervention, dont les modalités précises sont encore en cours de définition et seront présentées au conseil d'administration de l'ADEME au cours du deuxième semestre 2003.

Au sein de ce nouveau dispositif, l'aide aux communes d'accueil sera poursuivie. S'agissant des aides aux investissements, le ministère précise que les actions seront « recentrées en fonction des priorités définies localement avec les collectivités territoriales ». Certains postes d'aides importants lors des années passées pourraient toutefois ne pas être reconduits, comme le soutien aux collectes sélectives d'emballages et vieux papiers.

L'inquiétude légitime des collectivités locales quant à leur soutien par l'ADEME doit néanmoins être tempérée par la progression des subventions d'investissement accordées par l'Etat à l'agence pour ses interventions dans le domaine des déchets ménagers en 2004 : les crédits passent en effet de

27,683 millions d'euros à 28,173 millions d'euros en 2004, soit une légère hausse de 1,77 %. On notera néanmoins que les autorisations de programme diminuent de 17,65 % pour s'établir à 70 millions d'euros.

Le projet de budget pour 2004 peut donc être qualifié, s'agissant des déchets, de budget « de transition », dans l'attente de la définition d'un nouveau dispositif qui devrait bientôt être rendu public.

D.— LA PREVENTION DES RISQUES NATURELS : LA POURSUITE DE L'ELABORATION DES PPR

La politique de prévention des risques naturels repose sur plusieurs piliers : la connaissance du risque ; la surveillance des phénomènes qui se traduit par la mise en œuvre d'outils de suivi, de contrôle et de mesure ; l'information préventive de la population ; le dispositif réglementaire, qui repose essentiellement sur les plans de prévention des risques naturels prévisibles (PPR) ; les travaux de prévention et enfin le retour d'expérience.

Au 1^{er} août 2003, 3 860 communes étaient dotées d'un PPR approuvé. Ce recensement exclut les plans de surfaces submersibles qui n'avaient été conçus que pour garantir le libre écoulement des eaux et n'offrent pas une protection suffisante des personnes et des biens. Selon les indications recueillies auprès des services déconcentrés du ministère de l'écologie et du développement durable, 4 200 communes pourraient être dotées d'un PPR approuvé à la fin de l'année 2003. L'objectif, pour 2004, consiste en l'approbation de PPR couvrant 600 communes supplémentaires. Par ailleurs, près de 5 680 plans sont actuellement prescrits, mais non approuvés, ce qui constitue un chiffre non négligeable.

Les moyens financiers consacrés à l'élaboration des plans de prévention des risques naturels prévisibles s'élevaient à 15 millions d'euros en 2002 ; au 1^{er} août 2003, 10 millions d'euros ont d'ores et déjà été délégués aux services en charge de l'élaboration de ces documents. En 2004, d'après les informations fournies à votre rapporteur pour avis, 7,52 millions d'euros en dépenses ordinaires et crédits de paiement et 7 millions d'euros en autorisations de programme permettront la poursuite de la politique menée par le ministère en matière de prévention des risques naturels.

Il convient par ailleurs de souligner que, depuis 2000, seulement la moitié des moyens consacrés à l'élaboration des PPR provient des lignes budgétaires de l'Etat : en effet, les dépenses de l'Etat afférentes aux études nécessaires à la préparation et à l'élaboration de ces plans sont financées pour moitié par le Fonds de prévention des risques naturels majeurs, dit « Barnier ». La contribution du Fonds Barnier s'est élevée à 8,93 millions d'euros en 2002 et devrait s'élever à 7,5 millions d'euros en 2003.

E.— UN AMBITIEUX PLAN NATIONAL D’ACTIONS CONTRE LE BRUIT

La lutte contre le bruit constitue une priorité du ministère de l’écologie et du développement durable dans le projet de budget pour 2004. En effet, hors crédits octroyés à l’ADEME, le montant des moyens affectés à la lutte contre les nuisances sonores par le ministère est porté à 9,21 millions d’euros en dépenses ordinaires et crédits de paiement, contre 3,41 millions d’euros en 2003 ; les autorisations de programme s’établissent à 5,44 millions d’euros. Cette dotation renforcée permettra ainsi d’accroître le rythme de résorption des « points noirs » des transports terrestres.

Par ailleurs, le Gouvernement a lancé récemment un ambitieux plan national d’actions contre le bruit. Comme l’a souligné Mme Roselyne Bachelot-Narquin, ministre de l’écologie et du développement durable, lors de son audition par la Commission, le bruit figure parmi les préoccupations majeures de nos concitoyens, notamment ceux habitant en milieu urbain. Selon une enquête de l’Insee parue en 2002, 54 % des habitants d’agglomérations de plus de 50 000 habitants se déclarent gênés par le bruit à leur domicile. Partant de ce constat, le plan national d’actions contre le bruit est décliné selon trois axes.

Il s’agit en premier lieu d’améliorer le système permettant l’isolation phonique des logements soumis à un bruit excessif. En effet, le dispositif d’isolation phonique des logements au droit des grands aéroports, actuellement géré par l’ADEME, ne tient pas compte des situations locales, les crédits dont dispose l’agence étant déconnectés du montant de la taxe sur le bruit des aéronefs. Il a donc été décidé qu’à partir du 1^{er} janvier 2004, les gestionnaires des dix principaux aéroports nationaux bénéficieront d’une taxe sur les aéronefs dont le montant, intégralement consacré à la protection des habitations de riverains situées dans des plans de gêne sonore, passera de 17 millions d’euros en 2003 à 55 millions d’euros en 2004.

Il est attendu de ce nouveau dispositif, plus simple, qu’il permette d’accélérer le traitement des dossiers. L’augmentation significative des crédits mis en œuvre permettra en outre de répondre à l’élargissement des plans de gêne sonore et d’accélérer le rythme des travaux, à raison de 5 800 logements supplémentaires par an pour arriver à un total de 8 800 logements par an.

En second lieu, le plan bénéficie aux logements soumis au bruit des transports terrestres : ce sont ainsi 50 000 logements qui devraient faire l’objet d’une isolation phonique en 5 ans. L’effort financier, de l’ordre de 50 millions d’euros par an, sera consenti par les trois ministères chargés de l’environnement, des transports et de la ville, ainsi que par Réseau Ferré de France et les collectivités locales.

Enfin, le plan d’actions vise à améliorer la lutte contre le bruit au quotidien, en renforçant l’information, la sensibilisation et la réglementation. Sera ainsi lancée une campagne de réhabilitation acoustique de 500 crèches, 500 salles de repos d’écoles maternelles, 500 cantines scolaires et 250 salles de sport utilisées par les collèges et les lycées. Le ministère de l’écologie et du développement durable cofinancera à 50 % les travaux avec les collectivités locales concernées. Un décret permettant la saisie et la destruction des pots d’échappement des deux roues non conformes à la réglementation du bruit devrait en outre bientôt être publié et

l'immatriculation progressive de l'ensemble des deux roues à moteur devrait être mise en place.

Par ailleurs, l'effort de l'Etat au profit de la recherche dans la lutte contre le bruit (5,6 millions d'euros par an) devrait être poursuivi, selon deux axes principaux :

- le développement de nouveaux matériaux ou de nouvelles technologies permettant de réduire les émissions sonores ;
- la définition de nouveaux indicateurs de bruit et l'évaluation de l'impact des nuisances sonores, l'Agence française de sécurité sanitaire environnementale devant livrer une synthèse des avancées en la matière.

On peut également signaler la mise en place d'une expérimentation permettant de contrôler le niveau sonore des poids lourds, afin de déterminer le taux de poids lourds en circulation ne respectant pas les normes sonores. Elle devrait être suivie de procédures d'essais pour identifier la cause des nuisances sonores et y remédier.

F.— LA LUTTE CONTRE LA POLLUTION ATMOSPHERIQUE

1. Les moyens budgétaires consacrés à la lutte contre la pollution atmosphérique

Le ministère de l'écologie et du développement durable poursuivra, en 2004, sa politique de lutte contre la pollution atmosphérique, qui porte d'une part sur la modernisation de la surveillance et d'autre part sur la réduction des émissions.

En 2004, l'effort budgétaire consacré à l'amélioration de la qualité de l'air atteindra 19,63 millions d'euros en dépenses ordinaires et crédits de paiement, dont une partie sera consacrée au fonctionnement des réseaux de surveillance (à hauteur de 11,23 millions d'euros contre 9,24 millions d'euros en 2003, soit une très nette hausse de 21,5 %). Cette dotation permettra également de poursuivre la recherche sur la réduction des émissions polluantes dans l'industrie, les transports et l'agriculture.

De manière plus détaillée, les dotations affectées à la lutte contre la pollution atmosphérique, exprimées en dépenses ordinaires et crédits de paiement, seront consacrées :

- à hauteur de 1,66 million d'euros à la réalisation d'études préalables à l'élaboration des plans de protection de l'atmosphère ;
- pour 15,6 millions d'euros, à la surveillance de la qualité de l'air, dont 11,08 millions d'euros d'aide au fonctionnement des associations de gestion des réseaux de surveillance de la qualité de l'air et 4,53 millions d'euros d'aide au Laboratoire central de surveillance de la qualité de l'air ;

– pour 3 millions d’euros, à des études et travaux divers, dans le domaine de la pollution de l’air (recherches sur l’impact sanitaire de la pollution atmosphérique, par exemple) ;

– à hauteur de 9 millions d’euros, à la surveillance de la pollution atmosphérique (équipement des réseaux par l’intermédiaire de l’ADEME).

Les travaux devraient également porter sur l’élaboration d’une stratégie de diminution des émissions toxiques des installations classées et, au plan communautaire, sur la rédaction d’une directive relative aux plafonds nationaux d’émission.

Il est également prévu de perfectionner et étendre les inventaires d’émissions de polluants atmosphériques et de gaz à effet de serre, ainsi que de développer des bases de données caractérisant les émissions, afin de favoriser leur prise en compte dans les programmes de santé publique.

2. La lutte contre l’effet de serre : vers un « Plan climat »

L’objectif du protocole de Kyoto consiste à réduire les émissions de gaz à effet de serre par les pays développés à l’horizon 2008-2010 de 5,2 % par rapport à celles de 1990. La charge de cet engagement global est répartie entre les pays inscrits à l’Annexe B du protocole de Kyoto, c’est-à-dire les pays de l’OCDE, les pays de l’Europe de l’Est et la Russie L’Union européenne a pour objectif global de réduire ses émissions de 8 %, mais la charge de cet effort a été répartie très différemment entre les Etats membres. Ainsi, le Portugal peut augmenter ses émissions de 27 % alors que l’Allemagne doit réduire les siennes de 21 %. La France, quant à elle, s’est vu attribuer un objectif de stabilisation de ses émissions.

Le dernier bilan du programme national de lutte contre le changement climatique réalisé en 2002 par la mission interministérielle sur l’effet de serre (MIES) a montré une légère réduction des émissions françaises en 2001 par rapport à celles de 1990, mais a surtout révélé une réalité contrastée dans la mise en œuvre des mesures et une grande disparité dans l’évolution des différents secteurs. Le Premier ministre a donc demandé à la MIES d’élaborer un plan d’actions prioritaires adapté aux enjeux et aux engagements internationaux de la France. Le nouveau « Plan climat 2003 » devra ainsi permettre de stabiliser à court terme puis de réduire les émissions.

Dans ce contexte, la promotion des énergies renouvelables devra évidemment constituer un élément majeur. Elle fait d’ailleurs déjà l’objet de diverses directives communautaires (notamment la directive 2001/77/CE du 27 septembre 2001 relative à la promotion de l’électricité produite à partir de sources d’énergie renouvelable, la directive 2003/30/CE du 8 mai 2003 visant à promouvoir l’utilisation des biocarburants ou autres carburants renouvelables dans les transports, ou encore la proposition de directive relative à la promotion de la co-génération).

Mais il convient de souligner que pour une grande part, les gaz à effet de serre émanent du secteur des transports et du secteur résidentiel-tertiaire, la

production d'électricité n'étant en effet à l'origine que de 5 % de l'émission de ces gaz. La lutte contre le changement climatique et l'effet de serre doit donc privilégier les énergies renouvelables qui présentent un intérêt environnemental immédiat, comme les biocarburants, le solaire thermique, la géothermie ou la biomasse.

S'agissant des énergies renouvelables qui présentent un intérêt environnemental global moins immédiat, il convient en revanche de veiller à ce qu'elles respectent l'environnement de proximité. C'est notamment le cas de l'énergie éolienne : celle-ci est destinée à la production d'électricité, dont on a vu qu'elle ne contribue que très faiblement à l'émission de gaz à effet de serre. Si le recours à l'énergie éolienne n'est pas contestable et doit être encouragé, on doit néanmoins être très vigilant quant à la localisation des « fermes éoliennes », qui ne doivent pas nuire à la qualité paysagère des sites remarquables.

Votre rapporteur pour avis déplore à cet égard que certains projets d'implantation soient soutenus alors qu'ils conduiraient à défigurer des espaces naturels tels que des parcs régionaux, sans que soit pris en compte l'impact paysager des installations prévues. Une réflexion semble aujourd'hui nécessaire pour établir un inventaire des sites pouvant accueillir de telles infrastructures, comme par exemple des zones à vocation industrielle.

IV.— LE SOUTIEN AUX POLITIQUES ENVIRONNEMENTALES

Les crédits consacrés à l'agrégat relatif au soutien aux politiques environnementales augmentent de près de 6 %, pour s'établir à 231,3 millions d'euros. Toutefois, si on retranche de leur total les crédits émanant des dotations anciennement affectées au FNSE et qui s'élèvent à 0,4 million d'euros, ainsi que la dotation consacrée à la DIREN de Midi-Pyrénées, cette évolution est de 1,5 %, le montant des crédits s'établissant ainsi à 221,79 millions d'euros.

Les actions menées dans le cadre de cet agrégat se regroupent en deux grandes missions généralistes :

- les missions transversales traditionnelles (personnel, affaires financières, logistique, négociations internationales et partenariat avec les associations) ;
- l'évaluation et l'expertise des politiques environnementales appuyées par le soutien aux programmes de recherche.

A.— LES MISSIONS TRANSVERSALES DU MINISTERE

Les moyens qui leur sont consacrés s'élèvent à 195,3 millions d'euros.

Les crédits de rémunération des personnels, de fonctionnement et d'investissement correspondent à l'ensemble des moyens généraux des cinq directions d'administration centrale, de l'inspection générale de l'environnement et des services déconcentrés œuvrant dans le domaine de l'environnement.

Les dépenses de personnel, en progression de 3,39 %, s'établissent à 135,87 millions d'euros. Le nombre d'emplois inscrits au budget du ministère passera de 3 476 en 2003 à 3 564 en 2004, soit une augmentation de 88 emplois (2,5 % des effectifs). Les moyens consacrés à la formation des agents du service public de l'environnement atteindront quant à eux 2,73 millions d'euros.

Le partenariat avec le monde associatif, bénéficiant d'une dotation de 6,02 millions d'euros, (à comparer à 8,06 millions d'euros dans le projet de loi de finances pour 2003), sera poursuivi, de même que la conclusion de conventions pluriannuelles d'objectifs entre les associations et le ministère, qui permettront d'évaluer la conformité des résultats aux objectifs fixés, dans un souci légitime de bonne gestion de l'argent public.

S'agissant des contrats de plan Etat-régions, rappelons que les crédits affectés par l'Etat à leurs volets « environnement » s'élèvent pour la période 2000 2006 à 489,7 millions d'euros.

En 2003, les crédits programmés affectés aux volets environnementaux sont de plus de 29,2 millions d'euros en dépenses ordinaires et autorisations de programme, les crédits de paiements ont été affectés en priorité aux opérations engagées. Ces moyens diminuent sensiblement par rapport à 2002 (62,5 millions d'euros étaient dévolus aux contrats de plan), mais comme l'a souligné la ministre lors de son audition par la Commission, la révision à mi-parcours des plans en cours a permis un « décroisement » entre les crédits du ministère de l'écologie et du développement durable affectés à l'eau, et ceux des agences de l'eau. Dans ce cadre, certains engagements de l'Etat seront repris par les agences de l'eau sous forme d'avenants aux contrats de plan.

Parmi les crédits affectés aux contrats de plan, 7,93 millions d'euros en dépenses ordinaires et autorisations de programme sont consacrés à la protection de la nature, des sites et des paysages et notamment aux parcs nationaux, aux parcs naturels régionaux, aux réserves naturelles, ainsi qu'à Natura 2000. Concernant la protection de l'eau et des milieux aquatiques, 18,31 millions d'euros seront principalement affectés à la prévention des inondations, à la connaissance et à la restauration des rivières. Afin notamment de renforcer la prévention des risques majeurs, 1,14 millions d'euros en dépenses ordinaires et autorisations de programme sont consacrés à la prévention des pollutions et des risques. Enfin, le soutien aux politiques environnementales est assuré, avec 1,38 millions d'euros en dépenses ordinaires et autorisations de programme pour le renforcement des missions transversales, et 0,5 million d'euros dévolus aux chartes pour l'environnement (ou Agendas 21), aux véloroutes et voies vertes ainsi qu'à l'évaluation environnementale et aux indicateurs.

Par rapport à la programmation, les évolutions budgétaires permettent une augmentation des crédits dans le domaine de la prévention des inondations et des risques. L'enveloppe consacrée aux contrats de plan Etat-régions au sens strict attendrait ainsi environ 44 millions d'euros, portant ainsi le taux d'exécution sur la période 2000-2003 à 42 %, au lieu de 39,1 %.

Enfin, l'action internationale en matière d'environnement et de développement durable bénéficiera d'une dotation de 3,05 millions d'euros, qui permettra notamment de promouvoir la création d'une Organisation des Nations-Unies pour l'environnement, construite autour du Programme des Nations-Unies pour l'environnement (PNUE), dont les activités seront soutenues à hauteur de 1,68 millions d'euros.

B.— L'ÉVALUATION ENVIRONNEMENTALE

1. Une Agence française de sécurité sanitaire environnementale (AFSSE) enfin opérationnelle

Les dotations de l'Agence française de sécurité sanitaire environnementale prises en charge par le ministère de l'écologie et du développement durable tendent à régresser dans le projet de budget pour 2004. Ses dotations de fonctionnement diminuent de 1,6 %, tandis que les subventions d'investissement qui lui sont allouées chutent de 26,7 % pour s'établir à 824 000 euros.

Mais, ainsi que l'a souligné la ministre de l'écologie et du développement durable lors de son audition par la Commission, l'année 2003 a correspondu à une situation de démarrage de l'agence, qui est désormais opérationnelle dans différents domaines. Rappelons que la mise en place de cette agence a été particulièrement longue : alors que cette structure a été créée par la loi n° 2001-398 du 9 mai 2001, ce n'est que le 1^{er} mars 2002 qu'un décret en a défini l'organisation et le fonctionnement. Dès son entrée en fonction, la ministre de l'écologie et du développement durable s'est attachée à faire prendre forme à cet établissement public : sa directrice générale et le président de son conseil d'administration ont été respectivement nommés le 11 avril et le 25 novembre 2002. Les membres du conseil d'administration et ceux du conseil scientifique ont été respectivement nommés les 25 et 28 novembre 2002. L'AFSSE a enfin été inaugurée par les ministres chargés de la santé et de l'environnement le 27 novembre 2002 et les premiers conseils d'administration de l'agence se sont réunis, de même qu'un premier conseil scientifique.

Les dotations budgétaires pour 2002 et pour 2003 avaient partiellement anticipé la montée en puissance des interventions de l'agence, dont le fond de roulement actuel représente plus d'une demi année de fonctionnement de l'établissement. Par ailleurs, les programmes de recherche n'ont été engagés qu'au début de l'année 2003 et non en 2002, si bien que le niveau d'engagement pour 2003 représente plus d'une année d'activité. Les moyens octroyés à l'agence par le ministère de l'écologie et du développement durable devraient donc être suffisants pour lui permettre d'exercer ses missions ; en outre, les effectifs de l'établissement devraient pouvoir augmenter de 30 %.

2. Les moyens de l'Institut français de l'environnement (IFEN)

Chargé d'élaborer et de diffuser la documentation et l'information sur l'environnement, l'IFEN joue un rôle capital en matière de collecte et d'analyse des données et statistiques environnementales.

Dans le projet de loi de finances pour 2004, les dotations prévues pour l'établissement s'élèvent, en fonctionnement, à 5,4 millions d'euros (soit une baisse de 10,25 %) et en investissement à 1,58 million d'euros en autorisations de programme et à 0,42 million d'euros en crédits de paiement.

Il est fort souhaitable qu'en 2004, l'établissement n'ait pas à rencontrer des difficultés similaires à celles des années précédentes. Rappelons en effet qu'en raison de problèmes d'organisation, aujourd'hui résolus, le budget 2002 de l'établissement n'avait pas été voté dans les délais prescrits. En conséquence, les crédits prévus en investissement n'avaient pu être versés et les opérations menées par l'IFEN ont été financées sur des reports ; par ailleurs, en 2003, l'IFEN n'avait pas été doté en crédits de paiement pour ses investissements, en raison de la réserve dont il disposait. L'attribution de crédits de paiement en 2004 peut laisser espérer que ces difficultés sont désormais résolues.



Ainsi, dans un contexte économique difficile, le ministère a recentré son action sur la prévention des risques, tant industriels que naturels (prévention des inondations notamment).

La politique de l'eau est également confortée par le projet de loi de finances pour 2004, en bénéficiant des dotations auparavant allouées au FNSE ; il conviendra néanmoins d'être attentif à l'avenir quant à la réalité de l'affectation à la politique de l'eau du prélèvement opéré sur les agences de l'eau. Votre rapporteur pour avis note par ailleurs avec satisfaction que le fonds Polmar est de nouveau doté de crédits de paiement, ce qui lui permettra de faire face à ses nouvelles missions hors déclenchement du plan Polmar.

En matière de soutien aux politiques environnementales, on peut également se réjouir de l'effort accru en matière de recherche et d'expertise environnementale, deux domaines dans lesquels les attentes sont de plus en plus fortes.

C'est finalement la politique de protection de la nature qui a le plus à souffrir des contraintes budgétaires. Les gestionnaires d'espaces naturels, s'ils voient leurs dotations de fonctionnement reconduites, doivent supporter une régression de leurs moyens d'investissement qui risque de freiner certaines opérations d'acquisition ou d'équipement.

Il n'en demeure pas moins que le projet de budget de l'écologie et du développement durable est globalement satisfaisant ; c'est pourquoi votre rapporteur pour avis a émis un avis favorable à son adoption et appelle l'Assemblée nationale à faire de même.

EXAMEN EN COMMISSION

Lors de sa réunion du mardi 7 octobre 2003, la commission a entendu Mme Roselyne Bachelot-Narquin, ministre de l'écologie et du développement durable, sur les crédits de son département pour 2004.

Le président Patrick Ollier a tout d'abord signalé aux commissaires qu'ils auraient l'occasion, lors de la session, de travailler sur des sujets environnementaux, puisqu'ils auraient notamment à examiner le projet de loi relatif au développement des territoires ruraux, qui comporte un volet relatif aux zones humides et à la chasse, ainsi que le projet de Charte de l'environnement adossée à la Constitution, dont il a souligné le caractère prioritaire.

Puis, rappelant que les débats parlementaires lors de l'examen du projet de loi relatif à la prévention des risques technologiques et naturels et à la réparation des dommages avaient permis d'évoquer la question de la dépollution des sols lors de l'arrêt ou de l'abandon d'installations industrielles, il a estimé que la réflexion qui avait alors été engagée pourrait être utilement poursuivie, notamment en traitant la question de la prévention de la pollution des sols.

Mme Roselyne Bachelot-Narquin, ministre de l'écologie et du développement durable, a tout d'abord souligné les trois points caractérisant le projet de budget de son département ministériel : il s'agit d'un projet de budget en croissance, qui traduit les priorités assignées au ministère dès le début de la législature et construit sur des hypothèses crédibles.

Se félicitant de l'augmentation par rapport à 2003 de 11,45 % des moyens de paiement de son ministère, qui s'établissent à 856 millions d'euros, elle a néanmoins fait remarquer que cette hausse tenait compte de l'intégration dans le budget du ministère du Fonds national de solidarité pour l'eau (FNSE). Elle a précisé que, hors changement de périmètre budgétaire et transferts, cette progression était de 2,7 %, traduisant dans le contexte budgétaire actuel, l'engagement du Gouvernement en faveur de l'écologie et du développement durable. Elle a cependant signalé avoir mené une réflexion sur le contour du budget de son ministère en réalisant des arbitrages internes et en revoyant certaines de ses missions. Ainsi, a-t-elle souligné, l'augmentation de 2,7 % du budget du ministère de l'écologie et du développement durable s'accompagne de redéploiements et de rééquilibrages politiques qui correspondent à la définition de priorités. Elle a ajouté que la croissance concernait également les emplois du ministère, notamment dans le domaine de la sécurité des personnes et des biens.

La ministre a ensuite souligné le caractère crédible du projet de budget pour 2004, regrettant que ses prédécesseurs aient pour leur part souvent présenté des projets de budget largement construits autour de chèques en blanc et de promesses, c'est-à-dire dans lesquels les moyens de paiement étaient bien inférieurs aux moyens d'engagement. Elle a cité à titre d'exemple le projet de budget pour 2002, dans lequel le différentiel entre moyens d'engagement et de paiement avait atteint

284 millions d'euros, mettant ainsi en danger la crédibilité des finances du ministère. Rappelant avoir commencé à réduire cet écart en 2003, en le ramenant à 222 millions d'euros, elle a fait observer que le projet de budget pour 2004 présentait une forte augmentation des crédits de paiement, de l'ordre de 44 millions d'euros, soit une augmentation de 30 %, tandis que les autorisations de programme, s'élevant à 28 millions d'euros à périmètre constant, sont en repli de 8 %, ce qui ramène le différentiel entre moyens d'engagement et moyens de paiement à 150 millions d'euros. Compte tenu de la montée en puissance de certaines politiques et de l'activation des trésoreries de certains des établissements publics dépendant du ministère de l'écologie et du développement durable, elle a estimé que le projet de budget était sincère et réaliste, son ministère devant disposer en 2004 des moyens de paiement nécessaires en comparaison de ses moyens d'engagement, qui pour 2004 s'établiront à 1,006 milliard d'euros.

S'agissant des moyens d'engagement, elle a affirmé que le projet de budget 2004 avait été construit pour remplir tous les engagements pris dans le cadre de la stratégie nationale de développement durable, adoptée en juin dernier par le comité interministériel du développement durable, et animée et suivie par son ministère.

Elle a ajouté que les moyens humains du ministère avaient été accrus de 88 emplois, l'inspection des installations classées bénéficiant ainsi de 100 emplois supplémentaires pour contrôler la sécurité des installations dites « Seveso », tandis que le service central d'hydrométéorologie et d'appui à la prévision des inondations (SCHAPI), spécialisé dans l'interprétation de données de Météo France sur les orages cévenols, sera doté de 20 emplois supplémentaires. Elle a par ailleurs précisé que son ministère participait à l'effort commun de redéploiement interne et de non remplacement d'une partie des départs à la retraite, sans que les deux priorités annoncées ne soient concernées. Elle a jugé que la croissance de son budget était donc une croissance maîtrisée, s'appuyant sur une dynamique de réforme.

A cet égard, évoquant l'organisation du ministère de l'écologie et du développement durable, la ministre a déclaré avoir conduit plusieurs réflexions dans le cadre de la stratégie ministérielle de réforme, couvrant les missions et les métiers, mais aussi les questions de simplification, de réforme de l'administration territoriale et de réforme budgétaire.

Soulignant les réalisations innovantes de son ministère, comme la Charte de l'environnement, qui devra devenir la référence des politiques publiques ayant un lien, direct ou indirect, avec l'environnement, ou la stratégie nationale du développement durable, elle a jugé qu'elles auraient un impact important sur l'évolution de l'Etat, ses modes de gouvernance et ses relations avec la société civile, et a estimé qu'elles conduiraient le Gouvernement à reconsidérer nombre de ses politiques.

La ministre a indiqué sa décision de ne pas revendiquer la création de directions départementales de l'environnement et de continuer à s'appuyer sur les services départementaux des autres ministères. A cet égard, elle a souligné sa volonté de développer avec MM. Gilles de Robien, ministre de l'équipement, des transports, du logement, du tourisme et de la mer et Hervé Gaymard, ministre de

l'agriculture, de l'alimentation, de la pêche et des affaires rurales, de nouvelles relations de confiance, signalant leur accord pour une meilleure utilisation de leurs services départementaux pour l'accomplissement des missions du ministère de l'écologie et du développement durable, aboutissant à une organisation originale mise en place par étape à partir de janvier 2004.

Elle a en outre fait part de sa volonté d'utiliser pleinement les possibilités offertes par la création des pôles régionaux, les directions régionales de l'industrie, de la recherche et de l'environnement (DRIRE) et les directions régionales de l'environnement (DIREN) devant constituer un pôle environnement et développement durable, auquel serait associé le pilotage régional des établissements publics nationaux et locaux relevant de son ministère. Elle a estimé que ce nouveau dispositif permettrait de revoir profondément la manière dont les politiques environnementales sont mises en pratique, en tenant compte de l'ensemble des facettes du développement durable, tout en professionnalisant et rationalisant l'organisation régionale de l'administration de l'environnement.

La ministre a par ailleurs affirmé que la gestion interne de son ministère demeurerait un de ses soucis permanents, précisant que l'audit conduit par l'Inspection générale des finances et l'Inspection générale de l'environnement constituait la base de la réforme actuelle de la gestion financière et comptable du ministère, dont il sera prochainement rendu compte. Elle a signalé avoir demandé que cet audit soit réalisé rapidement (fin 2003), afin que ses recommandations puissent être totalement prises en compte.

Précisant que les personnels de ses services étaient recrutés et gérés par d'autres ministères, elle a estimé que cette situation, même si elle présentait certains inconvénients, lui permettait de disposer d'une ressource humaine mobile et de compétences variées. Elle a toutefois constaté que les établissements publics relevant de sa tutelle constituaient plus du double des effectifs de ses services et n'étaient soumis à aucune disposition statutaire relative à la mobilité. Elle a indiqué conduire sur ce sujet une réflexion avec les ministres chargés du budget et de la fonction publique.

Revenant à l'analyse du projet de budget de son ministère, Mme Roselyne Bachelot-Narquin, ministre de l'écologie et du développement durable, a souligné que la sécurité de nos concitoyens face à leur environnement y était prioritaire. Elle a tout d'abord mentionné les efforts consentis en matière de sécurité face au risque d'inondations, avec la mise en place du service central d'hydrométéorologie et d'appui à la prévision des inondations, qui sera doté de son effectif opérationnel. Elle a également signalé que la réforme des services locaux de prévision des crues, désormais arrêtée dans ses grandes lignes et sa cartographie, se déroulait conformément au calendrier prévu. Indiquant avoir lancé un appel à projet auprès des collectivités territoriales afin de mettre en place des méthodes nouvelles de prévention des inondations, elle a fait observer que les crédits correspondants étaient inscrits dans le projet de loi de finances. Ainsi, a-t-elle souligné, le budget consacré aux inondations est en forte croissance, les moyens d'engagement s'élevant à 61,7 millions d'euros contre 49,4 millions d'euros en 2003, soit une augmentation de 25 % ; elle a également attiré l'attention sur le montant des moyens de paiement

(35,6 millions d'euros contre 20,4 millions d'euros en 2003, soit une augmentation de 75 %).

Abordant les autres risques naturels, tels que les incendies de forêts ou les glissements de terrain, elle a jugé s'être également « donné les moyens de ses ambitions », les moyens engagés sur le budget du ministère demeurant constants à hauteur de 7,52 millions d'euros, ce qui permettra de poursuivre la politique axée sur les plans de prévention des risques naturels prévisibles (PPR) et l'information du public.

La ministre a souligné que ces moyens étaient complétés par la mobilisation du fonds de prévention des risques naturels majeurs, dit fonds « Barnier », dont les conditions d'utilisation ont été élargies par la loi n° 2003-699 relative à la prévention des risques technologiques et naturels et à la réparation des dommages. Elle a rappelé que ce fonds, doté de réserves d'un montant de 80 millions d'euros, pouvait désormais financer l'acquisition de maisons fortement endommagées et de leur terrain d'assiette, afin de délocaliser les populations les plus exposées, ou encore les travaux permettant de sécuriser les habitations soumises au risque.

Rappelant également que la loi du 30 juillet 2003 précitée contenait des dispositions importantes pour les zones situées autour des 670 établissements « Seveso » à haut risque, portant à la fois sur l'élaboration de plans de prévention des risques technologiques (PPRT) et sur la création de comités locaux d'information et de concertation, elle a indiqué que le projet de loi de finances pour 2004 prévoyait le financement de ces mesures, le budget consacré à la prévention des risques technologiques augmentant en effet de 27 % pour atteindre 6,95 millions d'euros en moyens de paiement et 13,87 millions d'euros en moyens d'engagement. Elle a par ailleurs attiré l'attention sur l'évolution favorable du budget de l'Institut national de l'environnement industriel et des risques (INERIS), qui augmente de 29 % pour s'établir à 29,54 millions d'euros. Elle a indiqué avoir confié des missions importantes à l'INERIS en matière de recherche sur la sécurité technologique, notamment en ce qui concerne l'harmonisation des études de dangers.

Puis, la ministre a rappelé avoir annoncé la veille, auprès du Conseil national du bruit, un plan national de lutte contre le bruit, considéré comme une nuisance majeure par près de la moitié de nos concitoyens. Elle a précisé que ce plan comportait à la fois des mesures d'ordre réglementaire et des soutiens financiers à l'insonorisation, les crédits nécessaires à sa réalisation étant d'ores et déjà inscrits dans le projet de budget pour 2004 du ministère de l'écologie et du développement durable. Ainsi, a-t-elle fait observer, des moyens de paiement de plus de 9 millions d'euros, enregistrant une hausse de 170 %, permettront de mettre en œuvre dès le début de l'année 2004 les mesures concrètes qui répondront aux attentes de nos concitoyens et notamment ceux situés dans les zones les plus défavorisées.

Puis, la ministre a souligné que l'année 2004 serait mise à profit pour élaborer la stratégie nationale en faveur de la biodiversité, ainsi que pour adapter et moderniser la politique du patrimoine naturel. Elle a indiqué que 2004 étant une année de réflexion et de conception dans ce domaine, les crédits seraient

globalement identiques à ceux mis en place en 2003. Soulignant ses efforts pour développer le réseau Natura 2000 et relancer la concertation et la mobilisation des élus locaux, elle s'est réjouie que plus de 120 sites ou propositions de sites aient été notifiés à la Commission européenne en 18 mois, près de 700 documents d'objectifs étant par ailleurs en cours d'élaboration ou déjà achevés. Au-delà des 17,84 millions d'euros prévus pour 2004 en faveur de Natura 2000, elle a insisté sur l'insertion, dans le projet de loi relatif au développement des territoires ruraux, d'une mesure d'exonération fiscale de la taxe foncière non bâtie portant sur les propriétés situées en zone Natura 2000 et qui font l'objet d'un contrat de gestion conforme au document d'objectifs du site. Elle a affirmé qu'elle serait très vigilante afin de permettre à l'ensemble des réseaux de gestionnaires d'espaces naturels d'œuvrer efficacement pour la préservation et la valorisation de notre patrimoine naturel.

Puis, évoquant l'action de l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME) en 2004, elle a indiqué que celle-ci tiendrait compte des nouvelles orientations qui lui ont été fixées :

– une nouvelle politique de déchet, fondée, comme annoncé en conseil des ministres, sur la réduction à la source des déchets, la protection de l'environnement et de la santé, la valorisation et le recyclage, ainsi que l'adaptation des capacités aux besoins. L'ADEME disposera de 70 millions d'euros d'autorisations de programme sur le budget du ministère de l'écologie et du développement durable, pour accompagner en 2004 les études ou investissements correspondant à ces orientations ;

– la maîtrise de l'énergie, dotée comme en 2003 de 61 millions d'euros d'autorisations de programme sur le budget du ministère de l'écologie et du développement durable. L'ADEME devra poursuivre son engagement dans ce domaine, notamment concernant ses programmes d'information et de sensibilisation, d'utilisation rationnelle de l'énergie et de développement des énergies renouvelables. Une partie de ces actions feront partie du « plan climat, » qui visera à lutter contre le réchauffement climatique et l'effet de serre, dont la canicule de cet été nous a montré les effets probables ;

– les autres politiques de l'ADEME restent inchangées, à l'exception du bruit, dont la compétence est transférée aux gestionnaires d'aéroports, et du recyclage des huiles qui sera transféré aux opérateurs concernés.

La ministre a en outre rappelé que l'ADEME participait au « plan véhicules propres » annoncé le 15 septembre par M. Jean-Pierre Raffarin, Premier ministre, et elle-même. Ainsi, a-t-elle souligné, outre les 38 millions d'euros consacrés à la recherche dans ce domaine et inscrits au programme de recherche « PREDIT », l'ADEME poursuivra ses actions de soutien aux véhicules les moins polluants et les moins producteurs de gaz à effet de serre, comme les véhicules électriques ou hybrides.

La ministre a indiqué qu'en parallèle, son ministère poursuivrait son partenariat avec le réseau des espaces protégés ou les associations de protection de la nature et de l'environnement, ainsi que ses programmes de lutte contre la pollution

de l'air, cette question devant être abordée lors d'une communication en conseil des ministres à la fin du mois prochain.

Puis, la ministre a souhaité revenir sur l'intégration du FNSE dans le projet de budget de son ministère. Jugeant qu'il n'était pas nécessaire de s'attarder trop longtemps sur ce qui ne constitue qu'un changement de périmètre comptable, elle a néanmoins estimé utile de préciser que celui-ci faisait suite à une intégration partielle, en 2003, du FNSE dans le budget général, à hauteur de 21,6 millions d'euros. Soulignant que cette opération, qu'elle n'avait pas voulue, avait été vivement critiquée par les divers représentants des comités de bassin rencontrés, elle a jugé important de souligner que les crédits inscrits à son budget au titre de l'ancien FNSE étaient strictement égaux au prélèvement effectué sur les agences de bassin ; ainsi, a-t-elle fait observer, ces 21,6 millions d'euros seront « récupérés » en 2004 et permettront de faire progresser la politique de l'eau, notamment en termes de qualité biologique de la ressource en eau, conformément aux objectifs fixés par la directive 2000/60/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2000 établissant un cadre pour une politique communautaire dans le domaine de l'eau.

En conclusion, Mme Roselyne Bachelot-Narquin, ministre de l'écologie et du développement durable, a estimé que le projet de budget de son ministère pour 2004 reflétait fidèlement ses priorités. Rappelant que 2003 avait été l'année de la conception de la politique des risques, avec la loi du 30 juillet 2003 précitée, la réforme de la prévision des crues et l'appel à projets relatif à la prévention des inondations, elle a annoncé que 2004 serait l'année de la Charte de l'environnement et du « plan Climat », 2005 devant être l'année de la mise en œuvre de la stratégie nationale de la biodiversité qui sera préparée en 2004.

M. Christophe Priou, rapporteur pour avis des crédits de l'écologie et du développement durable, a tout d'abord estimé que dans un contexte économique difficile, le ministère de l'écologie et du développement durable tirait favorablement « son épingle du jeu », puisque ses dotations progressent par rapport à 2003, même lorsqu'on retranche du périmètre budgétaire les crédits correspondant à la budgétisation du Fonds national de solidarité pour l'eau. Il a relevé que le ministère bénéficiait d'ailleurs d'une croissance sensible de ses effectifs, 100 nouveaux postes étant affectés à l'inspection des installations classées et 20 emplois étant en outre créés pour le nouveau service central d'hydrométéorologie.

Abordant les crédits consacrés à la protection de la nature, il a regretté que les dotations prévues pour 2004 diminuent fortement, puisque par comparaison avec le montant des dépenses effectivement engagées en 2003, elles régressent de 3 %. Il a souhaité savoir quelles seraient, dans ces conditions, les dotations réservées aux parcs naturels régionaux, dont il a craint que les missions ne puissent être correctement assurées, surtout dans l'hypothèse où, à enveloppe budgétaire constante, de nouveaux parcs seraient créés. Soulignant par ailleurs que la constitution du réseau Natura 2000 était érigée en axe essentiel de la politique du patrimoine naturel, il s'est réjoui des mesures d'incitation fiscale en faveur des zones humides prévues par le projet de loi relatif au développement des territoires ruraux.

Puis, le rapporteur pour avis des crédits de l'écologie et du développement durable a évoqué les dotations consacrées à la protection de l'eau, notant que celles-ci progressaient très fortement en raison de la budgétisation du Fonds national de solidarité pour l'eau. Il a signalé que l'augmentation était également sensible si l'on raisonnait à périmètre budgétaire constant, le budget consacré à la protection de l'eau progressant dans ce cas de 5,63 %. Il s'est notamment réjoui que la ligne budgétaire consacrée au Fonds d'intervention contre les pollutions marines accidentelles soit créditée de 700 000 euros (tant en autorisations de programme qu'en crédits de paiement), alors qu'elle n'était pas dotée en 2003.

Soulignant que dans le projet de budget pour 2004, le prélèvement opéré sur le budget des agences de l'eau était intégralement consacré à la politique de l'eau, ce qu'il a jugé positif, il a fait remarquer que la technique qui consiste à verser ce prélèvement au budget général de l'Etat ne garantissait pas qu'à l'avenir, tel serait le cas. Il a appelé en conséquence ses collègues à la vigilance pour les années à venir, la budgétisation du FNSE ne devant pas pénaliser, à terme, la politique de l'eau. Concernant les pollutions marines, il a interrogé la ministre sur le coût estimé des dommages provoqués par le naufrage du *Prestige* et a souhaité savoir à quel stade en était la procédure d'indemnisation des victimes de cette catastrophe.

Puis, évoquant les crédits affectés à la prévention des pollutions et des risques, il s'est réjoui de constater que ceux-ci progressent de 2 %. Après avoir noté que cette croissance devrait permettre de financer la mise en place des nouveaux instruments créés par la loi n° 2003-699 du 30 juillet 2003 relative aux risques technologiques et naturels, il a noté qu'un effort manifeste était également consenti en faveur de la lutte contre le bruit, qui bénéficie de dotations renforcées et pour laquelle un plan national ambitieux vient d'être lancé. Evoquant la politique des déchets ménagers, il a souhaité savoir quelles en seraient désormais les grandes orientations, l'échéance du 1^{er} juillet 2002 ayant expiré, et quelles seraient les modalités d'intervention de l'ADEME dans ce domaine.

Enfin, le rapporteur pour avis des crédits de l'écologie et du développement durable a abordé le dernier agrégat budgétaire, relatif au soutien aux politiques environnementales. Notant qu'il enregistrait une croissance de ses crédits de près de 6 %, il a souligné qu'elle traduisait certes la mise en place de nouveaux moyens humains en faveur de la prévention des risques industriels et de la prévention des inondations, mais aussi les efforts consentis en matière de recherche scientifique, citant en particulier les dotations de l'Institut national de l'environnement industriel et des risques.

En revanche, remarquant que les crédits octroyés à l'Agence française de sécurité sanitaire environnementale (AFSSE) avaient été revus à la baisse, tant en fonctionnement qu'en investissement, il a demandé à la ministre si la dotation prévue serait suffisante pour permettre à cet établissement de mener ses missions. Il a également souhaité savoir quel serait l'effort consenti en faveur de la part « environnement » des contrats de plan Etat régions, s'interrogeant sur la capacité de l'Etat à honorer ses engagements en la matière ; à cet égard, il a rappelé à la ministre qu'elle était elle-même, il y a quelques années de cela et au titre d'élue locale,

hostile à une contractualisation avec l'Etat dans le domaine de la gestion des espaces naturels, par crainte que celui-ci ne respecte pas ses promesses.

Le rapporteur pour avis a conclu son propos en précisant que malgré les quelques interrogations dont il avait fait part, il jugeait satisfaisant le projet de budget de l'écologie et du développement durable.

M. Jean-Pierre Giran, s'exprimant au nom du groupe UMP, a tout d'abord souligné que son groupe appréciait les efforts consentis en faveur du budget du ministère de l'écologie et du développement durable, même si celui-ci ne sortait pas totalement indemne des arbitrages opérés, et a espéré que ce budget, qui doit s'inscrire dans le long terme, deviendrait un jour prioritaire. Il a ensuite souligné que l'intégralité des moyens en faveur de l'environnement et du développement durable ne figurait pas au budget de ce ministère, d'autres départements ministériels concourant également au financement d'actions transversales en faveur de la préservation de l'environnement, notamment les directions départementales de l'équipement et les directions départementales de l'agriculture. Il a également estimé qu'une plus grande mobilité du personnel permettrait d'étendre le champ d'intervention du ministère.

Il s'est félicité que la priorité soit donnée à la sécurité et la prévention des risques dans le projet de budget, notamment concernant les risques technologiques et la prévention des inondations. Soulignant la grande réactivité dont avait su faire preuve le ministère lors des incendies qui ont eu lieu cet été dans le Var, il a jugé très positive la prochaine mise en œuvre, dans ce département, de plans de prévention des risques « incendies de forêts ».

Concernant la politique contre le bruit, il a salué les dernières mesures annoncées par la ministre et a apprécié les moyens matériels dégagés à cet effet.

Il a en revanche regretté qu'une telle complémentarité des moyens avec les objectifs poursuivis ne soit pas perceptible en matière de préservation des espaces naturels et de la biodiversité ; il s'est notamment inquiété des moyens qui seraient octroyés aux parcs naturels régionaux et aux parcs nationaux, rappelant que dans le cadre de la mission qui lui avait été confiée par la ministre, il avait pour objectif d'accroître les compétences et le nombre de ces parcs. Il a également fait part de son inquiétude concernant le Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres, dont les missions ont été étendues aux zones humides mais dont les moyens d'investissement sont limités, ce qui suscite des craintes quant à la capacité financière qu'aura cet établissement pour procéder à de nouvelles acquisitions de terrains.

En conclusion, il a souhaité que la progression du budget persiste, la préservation de l'environnement et le développement durable devant être érigées en priorités nationales. Jugeant que le projet de budget de l'écologie et du développement durable allait dans la bonne direction, il a appelé les commissaires à émettre un avis favorable à l'adoption de ses crédits.

Mme Geneviève Perrin-Gaillard, s'exprimant au nom du groupe socialiste, a fait part des inquiétudes des parlementaires de son groupe quant aux moyens

affectés au ministère de l'écologie et du développement durable. Elle a souligné que, même si le taux de progression des crédits paraissait favorable, cette présentation était trompeuse car le budget n'était pas présenté à périmètre constant et qu'en valeur réelle, les moyens n'augmentaient que de 1,3 %. Elle a déploré que pour la première fois depuis une dizaine d'années, le budget consacré à l'environnement enregistre une si faible progression.

Elle a par ailleurs noté un profond décalage entre d'une part, les moyens consacrés à l'environnement et, d'autre part, les déclarations de M. Jacques Chirac, Président de la République, lors du sommet de Johannesburg et la volonté affichée de consacrer le droit de l'homme à l'environnement dans la Charte de l'environnement. Rappelant qu'il avait été procédé, en 2003, à d'importants gels et annulations de crédits, elle a craint que tel soit également le cas en 2004.

Jugeant que la ministre ne s'était d'ailleurs pas montrée particulièrement enthousiaste lors de la présentation des moyens de son ministère, Mme Geneviève Perrin-Gaillard a cité de nombreux postes dont les crédits diminuent et a notamment souligné la baisse de 10 % des crédits affectés à la protection de la nature et de la biodiversité, la diminution des crédits prévus pour le soutien aux associations de défense de l'environnement, contrairement aux propos tenus par M. Jean-Pierre Raffarin, Premier ministre, ainsi que l'amputation des crédits consacrés à Natura 2000 et la réduction des moyens affectés à la lutte contre les pollutions agricoles.

Elle a rappelé que l'année dernière, la ministre avait pris prétexte du caractère transversal de la politique de préservation de l'environnement pour justifier la modestie de ces crédits et a regretté que le même argument soit utilisé cette année sans plus de justification. Elle a en outre jugé qu'au vu de la baisse des crédits consacrés, dans le budget de l'équipement et des transports, aux plans de déplacements urbains, la transversalité des politiques ne semblait pas être au cœur des préoccupations du Gouvernement.

Abordant les crédits consacrés aux organismes placés sous la tutelle du ministère de l'écologie et du développement durable, elle a déploré la baisse, pour la deuxième année consécutive, des moyens affectés à l'Agence française de sécurité sanitaire environnementale. Elle s'est également inquiétée des conséquences qu'aurait la réduction du montant des crédits affectés à l'ADEME sur la politique d'aide en matière de traitement des déchets et sur le soutien aux énergies renouvelables. Elle a en outre regretté les faibles moyens attribués à l'Institut français de l'environnement (IFEN), ainsi que la réduction des crédits consacrés aux politiques d'évaluation environnementale.

Mme Geneviève Perrin-Gaillard s'est enfin inquiétée de la disparition des emplois-jeunes, aucun moyen n'étant affecté, en compensation, à l'entretien des rivières.

Après avoir souligné les incertitudes pesant sur la réalité des moyens affectés au ministère de l'écologie et du développement durable et l'abandon de certaines politiques essentielles à la préservation de l'environnement, elle a indiqué

que le groupe socialiste émettrait un avis défavorable à l'adoption des crédits de ce ministère.

M. Daniel Paul, s'exprimant au nom du groupe Député-e-s communistes et républicains, a jugé que le projet de budget présenté par la ministre était « en trompe l'œil », sa sincérité étant en effet sujette à caution en raison de l'importance des gels de crédits en cours. Il a noté que le budget voté serait ainsi immédiatement amputé, ce qui rendait difficile toute appréciation rigoureuse de la politique menée pour la préservation de l'environnement.

Il a regretté qu'il ait fallu attendre la catastrophe de l'explosion de l'usine AZF à Toulouse pour que le ministère se sente contraint, deux ans plus tard, de créer 100 postes d'inspecteurs pour les installations classées et a souligné que ces créations seraient par ailleurs gagées par des suppressions d'autres postes. Regrettant que ces postes d'inspecteurs n'aient pas été créés plus tôt, il a déploré que la politique de prévention des risques technologiques soit « restée au milieu du gué ». Après avoir jugé que la loi du 30 juillet 2003 précitée avait été adoptée sous le coup de l'émotion, sans réelle volonté politique de limiter les risques, il a déploré qu'il n'ait pas été pris mesure de l'extension de la sous-traitance et du défaut d'entretien des installations industrielles et a déploré l'insuffisante reconnaissance des missions de prévention des comités d'hygiène et de sécurité et des comités de riverains.

Abordant la politique en matière de bruit, il a considéré que les dernières mesures annoncées étaient certes positives, mais a souligné que partant de presque rien, les crédits prévus, bien qu'encore modestes, enregistraient forcément une très forte croissance. Il a souhaité savoir quels seraient les moyens consacrés à la couverture des autoroutes en zone urbaine, notant que certains travaux étaient aujourd'hui bloqués en l'absence de leur cofinancement par l'Etat.

Concernant la politique de développement durable, il a considéré qu'il s'agissait beaucoup plus d'affichage politique que d'engagement réel, rien n'étant fait pour lutter contre la désindustrialisation et la déréglementation en matière de santé, de retraite ou de durée du travail. Il a notamment fait part de ses interrogations quant aux conséquences de la politique de déréglementation dans les secteurs de l'énergie, des transports, de la communication et des services de proximité et a estimé qu'une véritable politique de développement durable supposerait des moyens conséquents pour investir dans des infrastructures alternatives à la route. Il a conclu en indiquant que la transversalité de la politique environnementale ne devait pas être un prétexte pour réduire les moyens affectés à cette politique. Compte tenu des nombreuses zones d'ombres du projet de budget de l'écologie et du développement durable, il a annoncé que le groupe Député-e-s communistes et républicains émettrait un avis défavorable à l'adoption de ses crédits.

Le président Patrick Ollier s'est étonné que les orateurs aient privilégié une analyse du projet de budget selon une vision arithmétique, une telle approche présupposant qu'un budget en augmentation serait forcément un « bon budget ». Il a souhaité que soit plutôt retenue une analyse par objectif à l'occasion de l'examen des autres budgets sur lesquels la Commission devra se prononcer.

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

– à l'aulne des habitudes classiques d'appréciation des budgets, celui de l'écologie et du développement durable aurait dû susciter l'unanimité, puisqu'il correspond pour 2004 à une augmentation des crédits de 2,7 % et permet une augmentation nette de 88 emplois. Il est regrettable que les orateurs de l'opposition aient réduit le budget du ministère à un simple « projet d'intention », refusant de reconnaître les avancées substantielles réalisées au profit des actions du ministère de l'écologie et du développement durable dans le projet de budget pour 2004 ;

– la journée nationale des parcs naturels régionaux qui s'est récemment tenue à Aix-les-Bains a été l'occasion de confirmer l'engagement de l'Etat dans son soutien à ces organismes. La valeur du label « parc naturel régional » sera renforcée et l'Etat en demeurera le garant. Le projet de budget pour 2004 accorde une priorité aux moyens de fonctionnement des gestionnaires d'espaces naturels et notamment des parcs naturels régionaux, leurs crédits de fonctionnement étant maintenus à un niveau voisin de celui des crédits consommés en 2003, si l'on tient compte du dégel des crédits décidé cet été. En revanche, au vu de la situation budgétaire actuelle, le ministère sera extrêmement vigilant quant aux demandes de création de nouveaux parcs naturels régionaux, cette position étant d'ailleurs largement partagée par les gestionnaires des parcs toutes tendances politiques confondues : il convient d'assurer en ce domaine la prédominance de la qualité sur la quantité ;

– s'agissant des objectifs du ministère en matière de préservation de la diversité biologique, ils ont été présentés, dans une communication en Conseil des ministres, le 10 décembre dernier. En 2003 a pu être fêté l'anniversaire de la création de trois parcs nationaux. Il sera tenu compte des propositions contenues dans le rapport de M. Jean-Pierre Giran pour assurer la modernisation des outils qui peuvent être mobilisés dans le domaine de la préservation du patrimoine naturel. L'ensemble des partenaires est concerné : les parcs naturels régionaux, mais aussi les réserves naturelles, les conservatoires régionaux d'espace naturel, les conservatoires botaniques nationaux. Le projet de loi de finances pour 2004 garantit des moyens de fonctionnement inchangés pour les structures gestionnaires d'espaces naturels par rapport à l'exécution budgétaire en 2003 et des instructions ont été données pour que d'ici la fin de l'année 2003, l'ensemble des crédits en dépenses ordinaires soient utilisés et l'ensemble des factures correspondant à des engagements du titre V déjà effectués soient honorées, afin que l'exécution du budget pour 2004 ne soit grevée d'aucune distorsion pénalisant les actions nouvelles ;

– concernant les montants engagés dans le cadre de la mise en œuvre du plan POLMAR lors du naufrage du *Prestige*, les dégâts ont été estimés à un milliard d'euros, soit environ 900 millions d'euros pour l'Espagne et 100 millions d'euros pour la France, dont 2,5 millions d'euros pour le secteur privé ; les dépenses de l'Etat au titre du plan POLMAR se sont élevées à 55 millions d'euros ; le Fonds international d'indemnisation pour les dommages dus à la pollution par les hydrocarbures (FIPOL) a engagé 171 millions d'euros, ce qui correspond à un taux d'indemnisation provisoire, trop faible, de 15 %. En mai 2003, grâce à l'action de la

France, le plafond de prise en charge par le FIPOL a été relevé à un milliard d'euros ;

– s'agissant de l'AFSSE, qui bénéficie, pour son budget, du concours des deux ministères de l'écologie et de la santé, il convient de rappeler tout d'abord que l'année 2003 a correspondu à une situation de démarrage. L'Agence est désormais opérationnelle dans différents domaines : elle assurera notamment le secrétariat de la commission du plan national « Santé Environnement », mise en place le 17 septembre, et coordonnera l'évaluation des biocides. Les dotations budgétaires pour 2002 et pour 2003 avaient partiellement anticipé la montée en puissance des interventions de l'Agence, ce qui se traduit par le fait que le fond de roulement actuel représente plus d'une demi année de fonctionnement de l'établissement. Par ailleurs, les programmes de recherche n'ont été engagés qu'au début de l'année 2003 et non en 2002, si bien que le niveau d'engagement pour 2003 représente plus d'une année d'activité. Dans ces conditions, le maintien des crédits de fonctionnement et le niveau des autorisations de programme pour 2004 sont bien en ligne avec une consolidation de l'Agence en 2004, qui sera confortée par la possibilité d'augmenter ses effectifs de 30 % ;

– le ministère de l'écologie dispose des moyens nécessaires pour honorer, en 2004, les engagements qu'il a pris dans les contrats de plan Etat-régions. La révision à mi-parcours des plans en cours a permis le décroisement entre les crédits du ministère de l'écologie et du développement durable affectés à l'eau, et ceux des agences de l'eau. Dans ce cadre, certains engagements de l'Etat seront repris par les agences de l'eau sous forme d'avenants aux contrats de plan. Cette révision à mi-parcours a été réalisée à enveloppe constante par département ministériel ;

– pour ce qui concerne le Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres, l'effort budgétaire vise à permettre la poursuite des acquisitions à un rythme voisin du rythme moyen annuel soutenu depuis la création du Conservatoire en 1975. Elles étaient tombées à 1800 hectares en 2002, et s'élèvent à 2500 hectares en 2003. Un niveau équivalent voire supérieur devrait être atteint en 2004, notamment en raison de l'acquisition de terrains situés dans des zones humides littorales. En tout état de cause, le Gouvernement, fort de l'engagement du Président de la République en faveur de la protection de l'environnement, examinera de très près la possibilité d'une opération conséquente, s'il s'agissait de saisir une opportunité intéressante d'acquisition ;

– concernant les incendies de forêts, il est regrettable que certaines zones à risque soient encore dépourvues de plan de prévention des risques d'incendies de forêts, et notamment le département du Var. Des instructions ont été données au préfet du Var pour qu'il y soit remédié rapidement, et 12 plans devraient être signés dans les prochains jours ;

– le règlement du dossier Natura 2000 constitue une des priorités du ministère, l'objectif étant d'achever la constitution du réseau en relançant le dialogue avec les acteurs de terrain, afin d'éviter une sanction par la Cour de justice des communautés européennes, qui serait cette fois assortie d'astreintes. L'effort le plus important dans ce domaine concerne les zones de protection spéciale. Cette

étape franchie, il sera ainsi possible de passer à l'étape de gestion des sites. Dans la logique de ce qu'a préconisé M. Jean-François Legrand, sénateur, dans son rapport « Natura 2000 : de la difficulté de mettre en oeuvre une directive européenne », la présidence ou la coprésidence des instances de pilotage des sites pourrait être confiée à des élus locaux, de manière à permettre de désamorcer certaines situations très conflictuelles. La mise en place des contrats de gestion sera poursuivie ; plusieurs dizaines de tels contrats seront signés d'ici la fin de l'année 2003. Des moyens sont prévus dans le projet de loi de finances pour 2004 au profit de l'animation des sites, de l'aboutissement des 700 documents d'objectifs en cours ou en voie d'être achevés, et de la mise en oeuvre des contrats « Natura 2000 ». Ils s'élèvent à 19 millions d'euros en dépenses ordinaires et autorisations de programme, et à 18 millions d'euros en dépenses ordinaires et crédits de paiement ;

– s'agissant des crédits de soutien aux associations de défense de l'environnement, ils s'élèvent à 6,2 millions d'euros, en tenant compte du dégel des crédits décidé début juillet, mais ne comprennent pas les autres crédits qui pourraient être accordés en cours d'année au titre d'actions particulières, comme la mise en place d'une réserve naturelle par exemple. L'année 2004 sera l'occasion de la signature d'une majorité de conventions pluriannuelles d'objectifs, qui seront réorientées dans le sens de l'information du public face aux risques, de l'expertise et de l'éducation à l'environnement.

– pour ce qui concerne les emplois « jeunes », qui correspondent à une charge de 50 millions d'euros pour le ministère du travail, qu'il serait difficile de compenser dans le cadre du budget de 856 millions d'euros du ministère de l'écologie, le problème essentiel est lié au fait qu'ils n'avaient pas vocation à être pérennisés, les structures d'accueil ayant pour devoir, selon les principes définis au départ pour ces contrats à durée déterminée, d'aider les bénéficiaires à retrouver le chemin du contrat de travail « classique » ;

– il convient de rappeler que le ministre chargé des transports dans le précédent gouvernement, M. Jean-Claude Gayssot, avait lui-même fortement misé sur la route comme en témoignait son plan autoroutier ;

– s'agissant du risque de désindustrialisation, c'est une dimension qui a été délibérément prise en compte dans la loi du 30 juillet 2003 précitée, en permettant la protection des populations aussi bien salariée que riveraine. L'engagement avait été pris l'an dernier, lors des débats parlementaires sur le projet de loi relatif à la prévention des risques technologiques et naturels et à la réparation des dommages, de modifier l'arrêté du 5 septembre 2000 sur les modulations de franchise des assurances en cas de catastrophe naturelle (article A.125-1 du code des assurances) ; cette promesse a été tenue, la modification ayant été effectuée par arrêté du 4 août 2003.

Mme Marcelle Ramonet a, tout d'abord, estimé que le projet de budget du ministère de l'écologie et du développement durable consacrait plusieurs priorités répondant directement aux préoccupations des Français.

Elle a ainsi salué l'augmentation d'environ 25 % des moyens consacrés à la lutte contre les inondations et souhaité savoir quelles actions seraient entreprises

pour l'entretien des cours d'eau, le renforcement des ouvrages et l'amélioration de l'annonce des crues.

Elle a ensuite noté que l'accroissement de 27 % des moyens disponibles pour la maîtrise des risques technologiques traduisait concrètement les engagements pris notamment à l'occasion de la discussion de la loi du 30 juillet 2003 précitée. A ce sujet, Mme Marcelle Ramonet a également salué la création de 100 postes supplémentaires à l'inspection des installations classées qui contribueront à la nécessaire amélioration de la surveillance de ces installations.

Puis, en tant que présidente du Conseil national du bruit, elle a fait part de sa satisfaction de voir, après le saupoudrage de moyens dans le passé, qu'une priorité était enfin accordée à la lutte contre le bruit, première nuisance dans la vie quotidienne des Français. Elle a ainsi estimé que l'augmentation de 170 % des moyens mobilisés à ce sujet permettrait de mener une véritable politique volontariste et pragmatique notamment pour insonoriser les logements exposés au bruit des transports terrestres et aériens, améliorer la police du bruit, renforcer l'information et réhabiliter les locaux scolaires.

Enfin, en ce qui concerne la politique de l'eau, elle souhaité savoir quelles orientations étaient envisagées après la transposition de la directive du Parlement européen et du Conseil n° 2000/60/CE du 23 octobre 2000 établissant un cadre pour une politique communautaire dans le domaine de l'eau et quelles actions seraient conduites pour agir sur la qualité des eaux selon leur destination et pour limiter les rejets de polluants.

M. François Brottes a, tout d'abord, au nom de son groupe, remercié le président Patrick Ollier d'avoir regretté d'avoir adopté, dans les discussions budgétaires passées, une approche réductrice et trop souvent comptable lorsqu'il était dans l'opposition.

Il a ensuite souhaité obtenir des précisions sur le triplement des crédits du Conseil supérieur de la pêche et sur la forte diminution de la ligne budgétaire consacrée à la prévention des risques naturels dont il a demandé si elle s'expliquait par la mobilisation de moyens issus d'autres lignes budgétaires ou par l'intervention de crédits figurant dans les budgets d'autres ministères. A ce sujet, il a jugé nécessaire de mettre en place une mission d'information sur la politique de l'Etat en matière de prévention des risques naturels compte tenu, d'une part, des difficultés considérables de coordination entre les administrations de l'Etat constatées cet été et qui sont récurrentes, quel que soit le Gouvernement, et, d'autre part, de la discussion annoncée d'un projet de loi de modernisation de la protection civile pour lequel la Commission des affaires économiques ne sera pas saisie au fond. Il a jugé indispensable, alors que les communes sont souvent critiquées pour les retards pris dans l'élaboration des plans de prévention des risques naturels prévisibles, de savoir précisément ce que fait l'Etat en la matière et comment il coordonne son action.

M. Yves Simon a fait part de ses craintes, à l'approche du 31 décembre 2005, date à laquelle les communes devront prendre en charge les dépenses relatives au système d'assainissement collectif et au contrôle des systèmes d'assainissement

non collectif en application de la loi n° 92-3 du 3 janvier 1992 sur l'eau, alors même que beaucoup de petites communes rurales n'ont pas les moyens de satisfaire aux obligations qu'elle impose. Soulignant les responsabilités qu'elle fera peser sur les élus et les difficultés que pose la mise en place de l'assainissement autonome, il a jugé nécessaire de s'interroger sur le réalisme des dispositions prévues en 1992 dans un contexte préélectoral. Il a également mis l'accent sur le poids financier des obligations imposées en matière de traitement des déchets, qui se traduit dans les impôts locaux, et a estimé que le système des redevances était plus juste que le montage complexe, reposant sur l'attribution d'une part de la dotation globale de fonctionnement aux collectivités de communes, qui lui a succédé.

Mme Marie-Françoise Perol-Dumont a, tout d'abord, rappelé que la suppression du prélèvement sur le Pari mutuel urbain qui alimentait le Fonds national pour le développement des adductions d'eau (FNDAE) avait conduit à une réduction considérable des moyens de ce fonds, de l'ordre de 75 % dans la Haute-Vienne, contraignant les départements, signataires de conventions pluriannuelles avec l'Etat, à financer une partie des opérations programmées pour 2003. Puis, elle a indiqué que la clôture du compte d'affectation spéciale 902-00 « Fonds national de l'eau », proposée par l'article 21 du projet de loi de finances pour 2004, sonnait le glas de l'outil qu'était le FNDAE. Compte tenu du transfert de la politique de l'eau aux départements prévu dans le cadre de la future étape de la décentralisation, Mme Marie-Françoise Pérol-Dumont a fait part des craintes des élus locaux quant au transfert des ressources correspondantes. Soulignant que la suppression du FNDAE remettrait en cause de nombreux programmes d'assainissement et d'adduction d'eau en milieu rural, alors même que la qualité de l'eau ne cesse de se détériorer et que les besoins sont patents, elle a estimé que ce choix budgétaire augurait mal de la future politique de l'eau du Gouvernement et a fait part de sa vive inquiétude.

Après avoir déclaré partager les observations de MM. Christophe Priou et Jean-Pierre Giran, Mme Hélène Tanguy a souligné l'efficacité des consignes données pour renforcer la concertation dans la définition des périmètres des zones de protection spéciale et des zones spéciales de conservation du réseau Natura 2000 qui ont permis de faire avancer de nombreux dossiers qui étaient bloqués de longue date. Puis, elle a souhaité obtenir des précisions sur le traitement et le contrôle des rejets d'eaux dans les ports de pêche où, dans les halles à marée, est utilisée une eau pompée dans le port qui y est ensuite rejetée, polluée, ce qui conduit à une véritable catastrophe écologique au voisinage des ports de pêche. Elle a souligné que les différentes administrations de l'Etat pouvant être compétentes se renvoyaient la responsabilité de ce dossier de sorte qu'aucune action n'était entreprise.

M. Pierre Micaux a, tout d'abord, évoqué deux questions liées au développement durable mais ne concernant pas directement le projet de budget du ministère de l'écologie et du développement durable. En premier lieu, il a souhaité que la ministre intervienne auprès de son collègue, ministre de l'agriculture, dont le projet de budget pour 2004 néglige la forêt dont l'intérêt environnemental est évident. En second lieu, compte tenu des perspectives limitées offertes par les technologies de transport alternatives et notamment par les véhicules électriques, compte tenu de leur faible autonomie, il a craint les conséquences environnementales du relèvement du taux de la taxe intérieure sur les produits

pétroliers pesant sur le gazole, carburant dont les avantages environnementaux par rapport à l'essence avaient été fortement soulignés par le passé.

Puis, il a fait part de son enthousiasme pour la relance de la politique de lutte contre le bruit annoncée par la ministre et traduite dans le projet de budget pour 2004 de son ministère.

Après avoir rappelé qu'il était membre du conseil d'administration de l'ADEME, il a ensuite estimé que si l'absence de rigueur dans la gestion de l'Agence avait conduit par le passé à la sous-consommation des crédits de cet établissement public, celui-ci traversait aujourd'hui une période de « vaches maigres ». Il a souligné la nécessité, dans ce domaine comme dans d'autres, de privilégier les dépenses d'investissement qui préparent l'avenir.

Enfin, soulignant les injustices constatées dans le financement de la politique des déchets, il a jugé nécessaire que le Parlement légifère sur cette question afin de trancher entre le système de la taxe et celui de la redevance.

M. Léonce Deprez a indiqué avoir demandé lors d'une réunion antérieure de la Commission la poursuite de la concertation avec les maires et les présidents de communautés de communes avant que la délimitation des zones Natura 2000 ne soit achevée. Il a observé que les avis demandés aux conseils municipaux n'étaient pas toujours suffisamment pris en compte et a souhaité savoir dans quelle mesure la concertation se poursuivrait. Remarquant que les zones Natura 2000 étaient d'une étendue inégale et d'une précision variable, il a souhaité savoir pourquoi celles-ci incluaient parfois des espaces urbanisés, dans lesquels la protection de la nature n'a guère de sens.

Il a ajouté que les maires et les présidents de communauté de communes souhaitaient donner leur avis et voir celui-ci intégré à la politique de gestion des sites. Aussi a-t-il souhaité savoir s'il serait possible de poursuivre la concertation au niveau départemental afin d'obtenir une délimitation des zones qui soit à la fois cohérente au regard des enjeux écologiques et respectueuse du rôle territorial des élus communaux et intercommunaux.

En réponse aux différents intervenants, Mme Roselyne Bachelot-Narquin, ministre de l'écologie et du développement durable, a précisé les points suivants :

– l'amélioration de l'entretien des cours d'eau est un enjeu essentiel. Il convient que la politique de prévention des inondations et que l'appel à projets pour lequel un palmarès a été rendu public depuis plusieurs mois ne négligent pas cet aspect. La prévention des inondations, passant notamment par de nouvelles techniques culturales et des méthodes de ralentissement des flux en amont, ainsi que l'entretien d'ouvrages de protection, constituent le « cœur de cible » de cette démarche. Par ailleurs, des instructions ont été données pour l'amélioration de l'entretien des cours d'eau, dont le financement relève également du budget du ministère de l'intérieur et du ministère en charge de l'équipement. La possibilité de créer un domaine public fluvial des collectivités locales, permettant une gestion territoriale de proximité pour les cours d'eau, a été incluse, à l'initiative du Gouvernement, dans la loi n° 2003-699 du 30 juillet 2003 relative à la prévention

des risques technologiques et naturels et à la réparation des dommages. Le transfert de cette responsabilité aux collectivités territoriales sera évidemment précédé d'une remise en état des cours d'eau concernés ;

– 2003 a été l'année d'une vaste concertation - dont la troisième phase n'est pas terminée - portant sur la rénovation de la loi n° 92-3 du 3 janvier 1992 sur l'eau. Le déplacement, inédit depuis trente ans, de la ministre de l'écologie et du développement durable dans chacun des six comités de bassin, lui a permis de mener une concertation approfondie et de mesurer les interrogations du public, qui demeurent nombreuses si l'on en croit une étude d'opinion réalisée auprès de plus de 3 000 personnes. La concertation doit se poursuivre également au moyen d'un site Internet permettant un dialogue interactif et, dans quelques jours, de « conférences de citoyens » sur des sujets sensibles tels que les boues des stations d'épuration. La conclusion de ces débats ne devrait intervenir que le 16 décembre 2003 à Paris, date à laquelle des orientations seront annoncées et des choix politiques effectués en fonction des résultats de la concertation. Les discussions ultérieures avec la représentation nationale permettront d'évoquer les questions relatives à la gouvernance et au financement de la politique de l'eau ;

– le FNDAE ne relève pas du ministère de l'écologie et du développement durable mais du ministère de l'agriculture, de l'alimentation, de la pêche et des affaires rurales ;

– afin d'améliorer l'assainissement individuel, dont la mise en conformité avec les textes reste problématique, il convient d'envisager une nouvelle architecture des responsabilités et du financement ;

– le triplement du budget du Conseil supérieur de la pêche provient uniquement de la budgétisation du FNSE, qui finançait précédemment pour partie le Conseil. Ces dotations sont désormais prises en charge par le ministère de l'écologie et du développement durable ;

– le budget consacré aux risques naturels n'inclut pas les ressources relatives à la lutte contre les inondations. Il convient d'ajouter à ces crédits 80 millions d'euros provenant de la mobilisation du fonds de prévention des risques naturels majeurs, dit « fonds Barnier » ;

– la constitution du réseau Natura 2000 constitue une chance pour les territoires, mais elle doit pour cela être portée par les acteurs de terrain. En effet, les politiques de protection de la nature sont vouées à l'échec si elles sont menées contre les citoyens ;

– la question du rejet des eaux usées dans les halles à marées pourrait utilement faire l'objet d'une action spécifique des agences de l'eau ;

– en ce qui concerne le rejet des eaux usées dans les zones portuaires, il reste encore beaucoup à faire. Ainsi, par exemple, il existe des systèmes qui permettent une bonne gestion des eaux grises et noires des bateaux nouvellement construits. Or, ces systèmes ne sont pour le moment pas encore intégrés aux nouveaux modèles, ce qui est regrettable ;

– la problématique de la gestion forestière relève du ministère chargé de l'agriculture.

– concernant la politique du Gouvernement en matière de carburants et l’augmentation de la taxe intérieure sur les produits pétroliers (TIPP) pesant sur le gazole, on doit souligner la complexité du bilan environnemental de cette mesure : en effet, le gazole, moins générateur de gaz à effet de serre que l’essence, constitue en revanche un polluant majeur en termes d’oxyde d’azote, contrairement à l’essence. Dans ce contexte, la mobilisation croissante de la TIPP pour promouvoir le ferroutage est tout à fait légitime et indispensable ;

– s’agissant du plan national d’action contre le bruit, on peut regretter que l’attention des médias se soit largement focalisée sur les aspects « curatifs » du dispositif et notamment les insonorisations. La prévention n’est pourtant pas absente de ce plan, avec la possibilité de confiscation des pots d’échappement non conformes aux normes de bruit, ou la mise en œuvre d’expérimentations de contrôle routier sur les bruits anormaux des camions, avec préconisations de réparations. Le retour d’expérience dans ce domaine devrait ensuite permettre une généralisation du dispositif, et donc une réduction des nuisances sonores ;

– les moyens d’engagement de l’ADEME sont maintenus, mais en proportion des missions qui lui sont désormais confiées, le transfert de certains dossiers vers d’autres structures s’accompagnant bien entendu d’un transfert de crédits correspondant. Ainsi, deux politiques sont transférées en 2004, la gestion des insonorisations pour les riverains des aéroports – qui permettra de passer de 3 000 logements insonorisés à 8 800 – et la récupération des huiles usagées ;

– la concertation avec les collectivités locales pour la délimitation des périmètres de zones Natura 2000, elle, est inscrite dans la loi. On ne peut exclure que soient apparues des difficultés locales, pour lesquelles il convient de prendre attache avec la préfecture concernée ;

– la clarification en matière de taxes et redevances relatives aux déchets interviendra sans doute dans le cadre du futur projet de loi de décentralisation. Ce texte sera l’occasion de présenter un programme global de meilleure gestion des déchets.



A l’issue de l’audition de Mme Roselyne Bachelot-Narquin, conformément aux conclusions de son rapporteur pour avis, la Commission des affaires économiques, de l’environnement et du territoire a donné un *avis favorable à l’adoption des crédits de l’écologie et du développement durable pour 2004*.



N° 1112 tome IV : Avis de M. Christophe Priou sur le projet de loi de finances pour 2004 – Ecologie et développement durable