



N° 1865

---

# ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

DOUZIÈME LÉGISLATURE

---

---

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 13 octobre 2004.

## AVIS

PRÉSENTÉ

AU NOM DE LA COMMISSION DES AFFAIRES ÉCONOMIQUES, DE L'ENVIRONNEMENT ET  
DU TERRITOIRE SUR LE PROJET DE **loi de finances pour 2005** (n° 1800),

TOME V

**ÉCOLOGIE ET DÉVELOPPEMENT DURABLE**

PAR M. CHRISTOPHE PRIOU,

Député.

---

---

Voir le numéro : **1863** (annexe 15)

L'article 49 de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 fixe comme date butoir, pour le retour des réponses aux questionnaires budgétaires, au plus tard huit jours francs à compter du dépôt du projet de loi de finances. Cette date était donc le 9 octobre 2004. A cette date, environ 63 % des réponses étaient parvenues à votre rapporteur, pourcentage qui pourrait être amélioré compte tenu du fait qu'il essayé, autant que faire se peut, d'aligner son questionnaire sur celui du rapporteur spécial.

Votre rapporteur tient en outre à rappeler que ce seul objectif ne saurait primer sur la qualité des réponses nécessaire à l'examen des crédits de l'Ecologie.

## SOMMAIRE

	Pages
<b>INTRODUCTION</b> .....	7
<b>I.— DANS UN CONTEXTE BUDGETAIRE DIFFICILE, LES MOYENS CONSACRES A LA PROTECTION DE LA NATURE, DES SITES ET DES PAYSAGES ONT ETE PRESERVES</b> .....	11
<b>A.— LA CONSERVATION, LA GESTION ET LE SUIVI DE LA DIVERSITE BIOLOGIQUE ET PAYSAGERE CONSTITUE LA PRIORITE BUDGETAIRE DU MINISTERE POUR 2005</b> .....	12
1. La mise en place du réseau Natura 2000 devrait être accélérée .....	12
<i>a) Les moyens destinés à Natura 2000</i> .....	12
<i>b) Le réseau Natura 2000 doit être mis en place en concertation avec les élus et les acteurs locaux de l'écologie</i> .....	13
2. Les capacités d'intervention des parcs naturels régionaux et les réserves de biosphère sont confortées .....	14
<i>a) Les parcs naturels régionaux</i> .....	14
<i>b) Les réserves de biosphère</i> .....	15
3. Le Muséum national d'histoire naturelle .....	16
4. L'Office national de la chasse et de la faune sauvage (ONCFS) .....	17
<b>B.— LES MOYENS DESTINES A LA CREATION D'UN RESEAU D'ESPACES PROTEGES ONT NEANMOINS ETE REVUS A LA BAISSSE</b> .....	18
1. Le Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres entre nouvelles compétences et crédits en baisse .....	18
2. Le régime juridique des parcs nationaux doit être réformé pour leur assurer un financement pérenne .....	20
3. Les réserves naturelles .....	21
4. Le groupement d'intérêt public ATEN .....	21
<b>II.— AVANT L'EXAMEN DU PROJET DE LOI SUR L'EAU, LES CREDITS DESTINES A LA PROTECTION DE L'EAU ONT ETE RATIONALISES</b> .....	23
<b>A.— LA POLITIQUE DE L'EAU EN DEBAT</b> .....	23
1. Les termes du débat législatif .....	23

a) <i>Les préliminaires de la réforme : la transposition de la directive-cadre 2000/60/CE du 23 octobre 2000 établissant un cadre pour une politique communautaire dans le domaine de l'eau</i> .....	23
b) <i>La mission d'évaluation et de contrôle sur le prix de l'eau : des pistes pour la réforme</i> .....	24
c) <i>L'avant-projet de loi sur l'eau</i> .....	25
2. Le financement des agences de l'eau doit être clarifié .....	26
a) <i>La nécessaire réforme du financement des agences de l'eau</i> .....	26
b) <i>La question du prélèvement effectué par le ministère de l'Ecologie sur les agences de l'eau</i> .....	27
B.— LA PREVENTION DES INONDATIONS FLUVIALES RESTE NEANMOINS UNE PRIORITE .....	28
1. La poursuite de l'effort impulsé dans le cadre du plan décennal de restauration des cours d'eau.....	28
2. Un élément d'efficacité organisationnelle : le service central d'hydrométéorologie et d'appui à la prévision des inondations (SCHAPI) ...	29
3. Le « Plan Loire » est un exemple en matière de prévention des inondations .....	30
C.— LES MOYENS POUR LA LUTTE CONTRE LES POLLUTIONS MARINES DOIVENT ETRE CONFORTES .....	31
1. Les moyens du fonds POLMAR .....	31
2. Le Fonds international d'indemnisation des dommages dus à la pollution par les hydrocarbures (FIPOL) .....	32
3. Le Centre de documentation, de recherche et d'expérimentation sur les pollutions accidentelles des eaux (CEDRE) .....	33
<b>III.— LA PREVENTION DE LA POLLUTION ET DES RISQUES DOIT RESTER UNE PRIORITE NATIONALE</b> .....	34
A.— LA LUTTE CONTRE LA POLLUTION ATMOSPHERIQUE AU CŒUR DE L'ACTIVITE DU MINISTERE EN 2005.....	34
1. Vers une nouvelle ère dans le domaine du contrôle des émissions de gaz à effet de serre .....	34
a) <i>La ratification du protocole de Kyoto par la Russie</i> .....	34
b) <i>La mise en place d'un dispositif de permis d'émission de gaz à effet de serre</i> ....	35
c) <i>Le plan « climat »</i> .....	36
2. La prise en compte des conséquences de la pollution atmosphérique sur la santé .....	37
B.— LE MINISTERE NE DOIT PAS RELACHER SON ATTENTION EN MATIERE DE PREVENTION DES RISQUES NATURELS ET INDUSTRIELS .....	37
1. La prévention des risques industriels après la catastrophe de Toulouse .....	37
2. La poursuite des plans de prévention des risques naturels .....	39

C.— UN SOUTIEN VARIABLE AUX ETABLISSEMENTS INTERVENANT DANS LE DOMAINE DE LA PREVENTION DES POLLUTIONS ET DES RISQUES .....	40
1. Le renforcement des moyens de fonctionnement de l'Institut de l'environnement industriel et des risques (INERIS) .....	40
2. La rationalisation des moyens de l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME) .....	40
3. L'Institut de radioprotection et de sûreté nucléaire (IRSN).....	41
<b>EXAMEN EN COMMISSION</b> .....	43



MESDAMES, MESSIEURS,

Le projet de budget consacré à l'écologie et au développement durable dans le cadre du projet de loi de finances pour 2005 est, à plusieurs titres, un budget de transition.

En premier lieu, il est le dernier à être présenté avec la nomenclature prévue par l'ordonnance du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances. Dans la perspective de l'entrée en vigueur, à compter du projet de loi de finances pour 2006, de la loi organique n° 2001-692 du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances, le projet de budget pour 2004 contenait déjà une expérimentation visant 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 Midi-Pyrénées, dans les domaines de l'eau, de la protection de la nature, de la prévention des pollutions et des risques. En 2005, cette expérimentation sera étendue aux régions Provence-Alpes-Côtes d'Azur, Bourgogne et Rhône-Alpes. Par ailleurs, afin que la mise en œuvre de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 concerne également les établissements publics placés sous la tutelle du ministère de l'Ecologie, l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME) a été choisie pour expérimenter une affectation globale de ses crédits concernant l'écologie et le développement durable.

Le ministère de l'Ecologie a en outre rendu publique la future répartition des crédits destinés à la mission écologie et développement durable, qui devrait être répartie entre les trois programmes suivants : la garantie ou la restauration des sécurités, la préservation du patrimoine naturel, la recherche et la mise en œuvre d'un développement durable. Cette présentation est donc assez différente de celle

des quatre agrégats présentés aujourd'hui dans le « *bleu* »<sup>(1)</sup> consacré au budget de l'écologie et du développement durable (protection de la nature, sites et paysages, protection de l'eau et des milieux aquatiques, prévention des pollutions et des risques, soutien aux politiques environnementales), et devrait contribuer, conformément aux demandes de nombreux parlementaires, à clarifier la présentation des crédits destinés à l'écologie, objectif que le « *jaune* »<sup>(2)</sup> consacré à l'environnement ne permettait d'atteindre que de manière très partielle. Selon les informations fournies à votre rapporteur, cette réorganisation des crédits de l'écologie en trois programmes ne devrait pas conduire à sortir de nombreux crédits de l'actuelle section budgétaire du ministère de l'Ecologie, dans la mesure où cette section est actuellement propre au ministère de l'Ecologie. Les crédits formant la subvention à l'Institut de radioprotection et de sûreté nucléaire (IRSN), qui sont actuellement inscrits au budget civil de la recherche et du développement seront rattachés à la mission interministérielle consacrée à la recherche et à l'enseignement supérieur.

En second lieu, le présent budget est également un budget de transition dans la mesure où, comme l'annonce le ministre de l'Ecologie et du développement durable, M. Serge Lepeltier, dans le dossier de presse disponible sur le site du ministère, les crédits affectés à ce secteur devraient être abondés dès le début de l'année 2005 par la prochaine loi de finances rectificative qui devrait être votée à la fin de cette année à hauteur de 140 millions d'euros. Même si l'on peut s'interroger sur l'atteinte à l'orthodoxie budgétaire que représente une telle pratique, on ne peut que se réjouir de cet engagement qui permettra de tempérer le constat qui s'impose d'emblée, selon lequel le présent budget de l'Ecologie a dû, comme les autres, « *participer à l'effort collectif du Gouvernement en matière de maîtrise de la dépense publique* », selon les termes employés par le ministre<sup>(3)</sup>.

De fait, le projet de budget de l'Ecologie s'établit en 2005 à un peu plus de 825 millions d'euros, contre 856 millions en 2004, ce qui représente une baisse de l'ordre de 3,6 %. Cette baisse est répartie de manière homogène entre les différents titres de cette section budgétaire, si l'on fait abstraction des mouvements de crédits liés à la mise en œuvre de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001.

---

(1) Rappelons que le « *bleu* » est le document type de présentation des crédits d'un ministère, caractérisé par sa couverture bleue.

(2) Le « *jaune* » est un document budgétaire de présentation synthétique des crédits mobilisés pour une politique par plusieurs ministères.

(3) Selon les informations fournies à votre rapporteur, ces crédits seraient répartis de la manière suivante : 130 millions d'euros à l'agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME), 8 millions d'euros au Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres, et 3 millions d'euros à l'Office national de la chasse et de la faune sauvage (ONCFS).



## ÉVOLUTION DU BUDGET DE L'ÉCOLOGIE ET DU DÉVELOPPEMENT DURABLE

(en millions d'euros)

	2004	2005	Evolution 2005/2004 (en %)
Titre III – Moyens des services	288,6	273,8	-5,12
Titre IV – Interventions publiques	373,8	341,3	-8,7
Total des dépenses ordinaires (DO)	662,4	615,1	-7,14
Titre V – Investissements exécutés par l'Etat	31,2	80,5	+158
Titre VI – Subventions d'investissement	162,8	129,7	-20,33
Total des crédits de paiement des dépenses en capital	194	210,2	+8,35
<b>Total général DO et CP</b>	<b>856,4</b>	<b>825,3</b>	<b>-3,63</b>

L'analyse du «jaune» consacré à l'environnement, synthétisant l'ensemble des crédits ministériels consacrés à l'environnement, permet en outre de mettre en évidence l'évolution suivante :

### MOYENS DIFFÉRENTS MINISTÈRES CONSACRÉS À L'ENVIRONNEMENT (DÉPENSES ORDINAIRES ET CRÉDITS DE PAIEMENT)

(en millions d'euros)

Ministère	2004	2005	Evolution 2005/2004 (en %)
Affaires étrangères	38,5	41,6	+8
Agriculture, alimentation, pêche	661,8	626,9	-5,3
Culture et communication	9,6	9,8	+2,1
Ecologie et développement durable	856,4	825,2	-3,6
Economie, finances et industrie	128,1	138,6	+8,2
Équipement, transports, aménagement, tourisme et mer	813,9	359,2	-55,7
Intérieur, sécurité intérieure et libertés locales	55,4	55,4	=
Jeunesse, sport et vie associative	7,1	6,7	-5,33
Recherche	503,3	493	-2
Outre-mer	3,3	3,2	-3
Services du premier ministre (fonction publique)	0,04	0,07	+75
Santé et protection sociale	53,6	54,8	+2,2
Emploi, travail et cohésion sociale	166,7	166,7	=
Défense	182,8	177,5	-2,9
<b>Total des ministères</b>	<b>3 480,7</b>	<b>2 958,9</b>	<b>-15</b>

Enfin, ce projet de budget peut être considéré comme un budget de transition dans la mesure où le ministère travaille actuellement sur de nombreux dossiers qui devraient permettre d'accroître et d'optimiser les moyens accordés au ministère de l'Ecologie au cours de l'année 2005.

Ces projets peuvent être considérés comme des conséquences du vote par le Parlement du projet de loi constitutionnelle relatif à la Charte de l'environnement le 24 juin 2004, qui constitue, à n'en pas douter, une révolution dans le secteur de l'environnement <sup>(1)</sup>. Pour la première fois, un texte de portée constitutionnelle énonce en effet le principe selon lequel chacun a le droit de vivre dans un environnement équilibré et respectueux de la santé, mais aussi selon lequel toute personne doit limiter ses atteintes à l'environnement et contribuer à les réparer.

Afin de donner une consistance aux principes énoncés dans la Charte de l'environnement, conformément aux vœux de nombreux parlementaires, le ministère a annoncé plusieurs priorités pour l'année 2005 :

– la lutte contre le changement climatique, avec la mise en œuvre du plan climat présenté le 22 juillet 2004, ainsi que le plan véhicule propre présenté le 21 septembre 2004 ;

– la préservation de la biodiversité, avec la mise en œuvre du plan d'action patrimoine naturel et le parachèvement du réseau Natura 2000 ;

– la rénovation de la politique de l'eau dans le cadre du futur projet de loi sur l'eau, qui devrait être examiné par le Parlement dans le courant de l'année 2005 ;

– la prévention des risques technologiques et naturels et la lutte contre les pollutions, qui recouvre le renfort du contrôle des installations industrielles, une meilleure planification et des travaux de protection contre les risques naturels, mais aussi des actions comme celles du plan national santé-environnement ;

La mise en œuvre de ces différents programmes nécessitera des financements complémentaires qui seront mobilisés en cours d'année, notamment par le biais de la loi de finances rectificative. En l'état actuel, le projet de budget de l'Ecologie traduit donc essentiellement le poids de la contrainte budgétaire qui pèse sur les différents ministères, hormis dans le domaine de la protection de la nature, des sites et des paysages (agrégat 21), dont les crédits passent de 107,8 millions d'euros à 122,7 millions d'euros.

---

(1) Rappelons néanmoins que ce projet ne deviendra définitif, conformément à l'article 89 de la Constitution, qu'après avoir été approuvé par référendum ou par le Parlement réuni en Congrès.

## **I.— DANS UN CONTEXTE BUDGETAIRE DIFFICILE, LES MOYENS CONSACRES A LA PROTECTION DE LA NATURE, DES SITES ET DES PAYSAGES ONT ETE PRESERVES**

Les crédits destinés à la protection de la nature, des sites et des paysages s'élèveront en 2005 à 122,7 millions d'euros, contre 107,9 millions en loi de finances initiale pour 2004, ce qui représente une hausse de 14 %. Votre rapporteur ne peut que se féliciter de cette augmentation, qui fait plus que compenser la réduction de près de 11 % des crédits inscrits à cet agrégat en 2004 et dont votre rapporteur s'était alarmé dans son précédent rapport budgétaire. Il faut néanmoins constater que cette hausse résulte pour partie de l'insertion dans cet agrégat d'un programme expérimental de gestion globalisée des crédits, lié à la mise en œuvre de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances (chapitre 59-02).

Rappelons que les crédits inscrits dans cet agrégat sont gérés par la direction de la nature et des paysages du ministère, dont les objectifs consistaient en 2004 plus particulièrement à améliorer les connaissances des milieux et des espèces en s'appuyant notamment sur des inventaires scientifiques tels que l'inventaire des zones naturelles d'intérêt écologique, faunistique et floristique (ZNIEFF). A cet effet, la direction organise un réseau d'information, avec l'appui du Muséum national d'histoire naturelle.

Dans le domaine de la protection des sites et des paysages, la direction a pour objectif d'améliorer l'évaluation de la politique des paysages, notamment en dressant le bilan de la mise en œuvre des volets paysagers des permis de construire et des chartes des parcs naturels régionaux. La direction a en outre permis, en 2003, le classement de 17 nouveaux sites représentant environ 55 000 hectares, au nombre desquels le marais poitevin à hauteur de 18 000 hectares.

Dans le domaine de la protection des espaces naturels, l'action de la direction a permis l'avancement du projet Natura 2000, la préservation des zones humides, ainsi que le renforcement du réseau des espaces protégés. Enfin, dans le domaine de la faune et de la flore, la direction vise à instaurer des mécanismes efficaces de protection des espèces animales et végétales menacées, et à trouver un équilibre entre les différents intérêts dans le domaine de la politique cynégétique.

## **A.— LA CONSERVATION, LA GESTION ET LE SUIVI DE LA DIVERSITE BIOLOGIQUE ET PAYSAGERE CONSTITUE LA PRIORITE BUDGETAIRE DU MINISTERE POUR 2005**

### **1. La mise en place du réseau Natura 2000 devrait être accélérée**

Rappelons que le réseau Natura 2000 a pour objet d'assurer le maintien, le rétablissement ou la conservation d'espèces et d'espaces naturels reconnus d'intérêt communautaire, conformément à la directive 92/43/CEE du Conseil du 21 mai 1992 concernant la conservation des habitats naturels, dite « *directive habitats* », dont la transposition en droit interne a été opérée par l'ordonnance n° 2001-321 du 11 avril 2001. La France a par ailleurs une responsabilité particulière dans la constitution du réseau Natura 2000, compte tenu de son exceptionnelle diversité biologique (70 % des habitats d'importance communautaire sont présents en France). Il lui revient de constituer un réseau en transmettant les sites choisis à la Commission européenne, et ensuite de mettre en œuvre une politique de gestion concertée et contractuelle des sites.

#### ***a) Les moyens destinés à Natura 2000***

Après avoir enregistré une baisse de près de 10 % entre 2003 et 2004 en dépenses ordinaires et en crédits de paiement, votre rapporteur se félicite de constater que les crédits destinés à Natura 2000 passeront de 17,8 millions d'euros en 2004 à 21,1 millions d'euros en 2005, ce qui représente une augmentation de 18,5 %.

Ces crédits devraient permettre à la France d'accélérer la constitution du réseau Natura 2000. Rappelons que la Commission a adopté le 22 décembre 2003 une première liste de sites d'importance communautaire concernant la région biogéographique alpine, ce qui représente pour la France près de 130 sites d'une surface totale de près de 1 million d'hectares. La Commission devrait adopter la liste des sites retenus pour les régions atlantique et méditerranéenne dans le courant de l'année 2005.

Il reste au Gouvernement un chemin important à parcourir pour mettre la France en conformité avec ses engagements internationaux. Si les sites retenus dans le cadre de la directive dite « *habitats* » ont été identifiés et transmis à la Commission<sup>(1)</sup>, tel n'est pas le cas des sites qui doivent intégrer le réseau Natura 2000 au titre de la directive n° 79/409CE du 2 avril 1979 concernant la conservation des oiseaux sauvages, dite « *directive oiseaux* ». Près de 150 sites de protection spéciale ont été notifiés à la Commission en juin 2004, couvrant une superficie de près de 1,2 million de km<sup>2</sup>, soit 2,2 % du territoire.

---

(1) Lors de la transmission du 1<sup>er</sup> septembre 2003, la France a identifié 1202 sites couvrant 7,6 % du territoire, ce qui est inférieur, en moyenne, aux autres pays européens. Cette liste a été complétée, à l'initiative de la Commission, par 14 sites représentant 4,2 millions d'hectares, soit 7,7 % du territoire.

Il reste néanmoins de nombreux sites à transmettre à la Commission pour éviter que les conséquences financières des condamnations prononcées par la Cour de justice des communautés européennes ne deviennent significatives. La Cour, par un arrêt du 26 novembre 2002, a en effet constaté la carence du Gouvernement français dans l'application de la directive « oiseaux », notamment dans l'identification des zones de protection spéciale prévues par cette directive. La Commission a en outre notifié à la France le 30 mars 2004 une mise en demeure sous astreinte de mettre en œuvre la directive, dont les conséquences financières pourraient être importantes si le Gouvernement ne réagit pas. A cet effet, il est important de sortir de la situation de blocage qui oppose l'administration, les élus locaux et les acteurs du monde rural s'agissant de l'identification des sites prévus par la directive « oiseaux ».

***b) Le réseau Natura 2000 doit être mis en place en concertation avec les élus et les acteurs locaux de l'écologie***

Dans son rapport sur la mise en œuvre du réseau Natura 2000 <sup>(1)</sup>, le sénateur M. Jean-François Legrand conclut que ce réseau est désormais largement perçu comme un outil de mise en valeur de notre territoire national, mais qu'il convient de mieux y associer les élus et les représentants des intérêts économiques locaux, notamment le monde agricole. Il semble que cette concertation ait été quelque peu oubliée par les administrations chargées de sa mise en place, créant ainsi une situation de blocage entre l'administration et les administrés, ainsi que leurs élus qui ne comprennent pas pourquoi ils n'ont pas été associés au choix des sites.

Votre rapporteur est heureux de constater que cet appel a été entendu par le Gouvernement, puisque la première lecture au Sénat du projet de loi de développement des territoires ruraux a été l'occasion d'intégrer un nouveau chapitre consacré à Natura 2000.

Le projet de loi contient ainsi une disposition précisant que les mesures, prises en application de l'article L. 414-1 du code de l'environnement, destinées à protéger, à conserver ou à rétablir dans un état favorable à leur maintien à long terme les habitats et les populations dont la présence a justifié leur classement dans le réseau Natura 2000 doivent être définies en concertation notamment avec les collectivités territoriales intéressées et leurs groupements, ainsi qu'avec les représentants de propriétaires et exploitants des terrains inclus dans le site. Un autre article additionnel prévoit la création d'un comité de pilotage destiné à élaborer les documents d'objectifs des sites Natura 2000, dont l'objet est d'organiser la concertation préalablement à la définition du document d'objectif.

Le projet de loi contient par ailleurs un article prévoyant une exonération de la taxe foncière sur les propriétés non bâties pour les terrains situés dans un site

---

(1) *Rapport d'information n° 23 fait au nom de la commission des affaires économiques et du plan sur la mise en œuvre de la directive 92/43/CEE du 21 mai 1992 concernant la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvages, par M. Jean-François Grand, 15 octobre 2003.*

Natura 2000 et gérés conformément à un engagement de gestion. Votre rapporteur estime que l'ensemble de ces mesures permettra d'accélérer la mise en place du réseau, en concertation avec les élus locaux et les populations locales.

## **2. Les capacités d'intervention des parcs naturels régionaux et les réserves de biosphère sont confortées**

### *a) Les parcs naturels régionaux*

Il existe aujourd'hui 44 territoires classés en parcs naturels régionaux, couvrant près de 12 % du territoire. Créés en 1967 à l'initiative de la délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale (DATAR), ils ont pour mission de protéger et de gérer le patrimoine naturel et culturel, d'assurer le développement économique et social fondé sur ce patrimoine, l'accueil, l'éducation et l'information du public. Ces parcs sont fondés sur le principe d'une libre adhésion des communes et d'une gestion sous forme contractuelle.

L'organisme gestionnaire d'un parc naturel régional est généralement un syndicat mixte comprenant une ou plusieurs régions, les départements concernés et les communes intéressées. Récemment, quatre nouveaux parcs ont été classés : le parc de la Narbonnaise à la fin de l'année 2003, le parc de l'Oise-Pays de France, le parc de Millevache en Limousin, et celui des Pyrénées Catalanes au cours de l'année 2004. Plusieurs projets sont à l'étude, concernant le golfe du Morbihan, le Marais Poitevin, les Ardennes, les Alpilles, la Sologne ou encore le Ventoux.

Le financement des parcs naturels régionaux est assuré par les régions à hauteur de 40 %, par les autres collectivités locales (départements ou communes) à hauteur de 30 %, par le ministère de l'Ecologie à hauteur de 10 %, par les autres ministères, les crédits européens et les recettes propres à hauteur de 20 %.

Votre rapporteur est heureux de constater que le ministère de l'Ecologie a entrepris de poursuivre son soutien au fonctionnement des organismes gestionnaires des parcs naturels régionaux en confortant leur capacité d'animation. Le tableau ci-dessous retrace l'évolution des crédits du ministère, sachant que, pour l'année 2005, la dotation moyenne d'un parc naturel régional sera de 138 000 euros.

On peut néanmoins souligner que ce soutien budgétaire permettra de compenser les difficultés occasionnées, pour les parcs naturels régionaux, par la fin du dispositif des emplois-jeunes. Votre rapporteur regrette en outre que le financement de ces parcs ne puisse pas être consolidé par une affectation d'une partie du produit de la taxe départementale sur les espaces naturels sensibles (TDENS).

**BUDGET DU MINISTÈRE DE L'ÉCOLOGIE EN FAVEUR DES PARCS  
NATURELS RÉGIONAUX**

*(en millions d'euros)*

	<b>2003</b>	<b>LFI 2004</b>	<b>LFI 2005</b>	<b>Evolution 2005/2004 (en %)</b>
Dépenses ordinaires	6,3	6,5	6,8	+4,6
Dépenses en capital				
– <i>crédits de paiement</i>	2	1,9	4,4	+131,5
– <i>autorisations de programme</i>	3,2	2,9	3,6	+24,1
<b>Total des dépenses ordinaires et des crédits de paiement</b>	<b>8,3</b>	<b>8,4</b>	<b>11,2</b>	<b>+33,3</b>

***b) Les réserves de biosphère***

Les recherches conduites dans le cadre du programme « *Homme et biosphère* » lancé par l'Unesco ont pour objet de recueillir des informations permettant de résoudre des problèmes de gestion des ressources naturelles et de combler des lacunes encore importantes de notre connaissance de la structure et du fonctionnement des écosystèmes et des incidences des différents types d'intervention de l'homme. Les réserves de biosphère s'inscrivent dans cette approche, en formant un ensemble d'espaces protégés coordonnés au sein d'un réseau visant à promouvoir et mettre en application les idées développées au sein du programme « *Homme et biosphère* ». Il s'agit d'associer, dans ces territoires, conservation de la nature, recherche scientifique, surveillance de l'environnement, formation, et éducation à la préservation de l'environnement notamment en associant les populations locales.

La France compte actuellement dix réserves de biosphère (atoll de Taïaro, vallée du Fango en Corse, Camargue, Cévennes, Vosges du Nord, mer d'Iroise, mont Ventoux, Lubéron et Guadeloupe), qui s'appuient la plupart du temps sur un réseau d'espaces protégés existant (parcs nationaux, parcs naturels régionaux ou réserves naturelles).

Le financement des réserves de biosphère est inclus dans celui des parcs naturels régionaux présenté ci-dessus. Ces réserves bénéficieront donc également de l'augmentation des crédits exposée précédemment, ce dont votre rapporteur ne peut que se féliciter.

### **3. Le Muséum national d'histoire naturelle**

Le Muséum national d'histoire naturelle a un statut d'établissement public à caractère scientifique, technique, culturel et professionnel placé sous la tutelle conjointe des ministères chargés de l'enseignement supérieur, de l'écologie et de la recherche, dont le fonctionnement a été simplifié par le décret n° 2001-916 du 3 octobre 2001.

Cet organisme a pour mission d'assurer la recherche fondamentale et appliquée, la conservation et l'enrichissement des collections issues du patrimoine naturel et culturel, l'enseignement et la valorisation des connaissances issues de ses recherches. En particulier, le Muséum fournit au ministère de l'Ecologie les expertises nécessaires à la mise en œuvre des politiques publiques.

Le 26 juillet 2004, les ministres en charge de l'Education nationale, de l'Enseignement supérieur, de la Recherche et de l'Ecologie ont signé un contrat de développement encadrant l'activité du Muséum jusqu'en 2008, visant à conforter les missions de recherche de cet organisme, mais aussi en l'engageant à développer sa fonction de formation, mais aussi sa fonction d'expertise, afin que le Muséum contribue mieux à l'action du ministère de l'Ecologie dans le domaine de l'inventaire du patrimoine naturel, dans la mise en œuvre du réseau Natura 2000.

Afin de mener à bien ses missions, le Muséum dispose de moyens humains importants puisque ses effectifs permanents sont de plus de 1600 personnes, pour les deux tiers des fonctionnaires.

Le budget initial du Muséum s'élevait en 2003 à 48,2 millions d'euros, dont 33,4 millions d'euros étaient issus de subventions. Ce budget a été porté à 62,6 millions d'euros en exécution. Pour l'année 2004, le budget initial arrêté par le conseil d'administration s'élève à 47,6 millions d'euros, dont 31 millions d'euros sont issus de subventions.

La dotation de fonctionnement du Muséum attribuée par le ministère de l'Ecologie s'élevait à 1,14 million d'euros en 2003, et de 1,15 million d'euros en 2004. Les crédits d'investissement se sont en outre élevés, pour l'année 2004, à 120 000 euros en crédits de paiement et à 90 000 euros en autorisations de programme. Le contrat de développement signé le 26 juillet 2004 prévoit en outre de stabiliser la contribution du ministère de l'Ecologie au fonctionnement de cet organisme à 1,15 million d'euros en crédits de fonctionnement et à 120 000 euros en crédits de paiement destinés à l'investissement jusqu'en 2008.



#### **4. L'Office national de la chasse et de la faune sauvage (ONCFS)**

L'examen du volet consacré à la chasse du projet de loi relatif au développement des territoires ruraux a été l'occasion d'aborder la délicate question du financement de l'ONCFS.

L'article 55 ter du projet de loi prévoit en effet que l'Etat et les autres personnes publiques contribuent « *à travers des subventions et des contributions, aux missions d'intérêt général et d'intérêt patrimonial* » accomplies par l'ONCFS.

Dans son rapport de première lecture, le rapporteur de cette partie du projet de loi au Sénat, M. Ladislas Poniatowski notait cependant « *l'impérieuse nécessité de réformer en profondeur les règles de financement de l'Office, au regard de la situation catastrophique dans laquelle celui-ci se trouve* », s'avouant par ailleurs « *particulièrement déçu par la modification proposée, dont la portée lui paraît trop faible et imprécise* ».

Les raisons de la détérioration de la situation financière de l'ONCFS sont pourtant bien identifiées : face à la diminution des ressources de l'établissement, constituées à plus de 90 % par les redevances cynégétiques, du fait de la lente mais constante diminution du nombre de chasseurs, l'accroissement des charges est continu depuis plusieurs années.

Les différentes lois relatives à la chasse (loi n° 2000-689 du 26 juillet 2000, loi n° 2003-689 du 31 juillet 2003, puis projet de loi de développement des territoires ruraux) ont en effet continuellement étoffé les missions de l'Office national de la chasse. La loi du 26 juillet 2000, créant l'Office, prévoyait que celui-ci participerait à la réalisation d'études, de recherches et d'expérimentations concernant la conservation et la restauration de la faune sauvage, la participation à la mise en œuvre de la réglementation relative à la police de la chasse, ainsi que l'organisation matérielle, pour le compte de l'Etat, de l'examen du permis de chasser. L'Office a ensuite été amené à prendre une part active dans le fonctionnement de l'Observatoire national de la faune sauvage et de ses habitats, créé par le décret n° 2002-1000 du 17 juillet 2002.

L'Office a en outre été contraint de créer une nouvelle direction afin de permettre l'élaboration des orientations régionales de gestion de la faune sauvage et d'amélioration de ses habitats (ORGFH), créées par l'article 9 de la loi n° 2000-689 du 26 juillet 2000. Enfin, l'Office a été associé à de nombreuses opérations de suivi des grands prédateurs, notamment le loup en région de montagne.

La prise en charge de ces missions a conduit l'ONCFS à voir ses comptes se dégrader progressivement. Ainsi, le dernier compte financier de l'Office clos, c'est-à-dire celui de 2003, montre que le total des produits s'élevait à près de 83 millions d'euros, dont 71 millions d'euros issus des redevances cynégétiques, tandis que les charges approchaient les 95 millions d'euros, dont notamment 73 millions d'euros destinés à couvrir les charges de personnel.

Entre en particulier dans ces charges de personnel la rémunération des gardes fédéraux assurant la police de la chasse pour le compte de l'Etat. Alors que ces gardes étaient initialement des personnels de droit privé des fédérations départementales des chasseurs, ils sont ensuite devenus des personnels soumis à un statut public et gérés par l'Office national de la chasse, pour devenir ensuite des fonctionnaires de l'Etat relevant du statut général de la fonction publique. Or, le financement de ces agents est, aujourd'hui encore, assuré essentiellement par les redevances cynégétiques.

Le Conseil constitutionnel a souligné le problème lié à la prise en charge de la rémunération de personnels de l'Etat par l'ONCFS au moyen de cette redevance, dans sa décision n° 2001-453 DC du 18 décembre 2001, en rappelant que « *la rémunération des agents de l'Etat doit être retracée dans son budget* ».

Votre rapporteur se félicite de constater que le problème du financement de l'ONCFS et de ses agents fonctionnaires d'Etat trouve, pour partie, une solution dans le présent projet de budget. Le titre III du budget de l'Ecologie contient en effet un nouvel article 80 dans le chapitre 36-41, d'un montant conséquent de 5 millions d'euros destiné à couvrir les dépenses de fonctionnement de l'ONCFS. Ce geste budgétaire contribuera à apaiser encore davantage le climat de la chasse, ce qui était aussi l'intention du Gouvernement lors de l'examen du volet chasse du projet de loi de développement des territoires ruraux.

En outre, le Gouvernement s'est engagé à affecter 8 millions d'euros à l'ONCFS dans le cadre de la loi de finances rectificative votée avant la fin de l'année, ce qui devrait permettre de mettre fin à la situation financière difficile de cet organisme.

## **B.— LES MOYENS DESTINES A LA CREATION D'UN RESEAU D'ESPACES PROTEGES ONT NEANMOINS ETE REVUS A LA BAISSSE**

### **1. Le Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres entre nouvelles compétences et crédits en baisse**

Les moyens d'action du Conservatoire du littoral ont fait l'objet d'un débat fructueux au Parlement dans le cadre de l'examen du projet de loi relatif au développement des territoires ruraux. Rappelons en effet que son article 51 prévoyait initialement d'étendre de façon générale l'intervention du Conservatoire dans les zones humides, au-delà du canton littoral, afin de consacrer l'importance de la préservation de ces zones. A titre dérogatoire, il était également prévu que cette politique foncière puisse être menée dans les zones humides d'un département limitrophe d'un département littoral, lorsque l'unité écologique était majoritairement située dans le département littoral et qu'un seul département limitrophe était concerné. Cette dérogation conduisait à faire prendre en compte par le Conservatoire 17 départements supplémentaires comprenant des lacs de plus de 1000 hectares, ce qui n'était pas raisonnable compte tenu des moyens limités de l'établissement. L'Assemblée nationale a donc proposé une réécriture de cet

article, afin d'exclure du champ de compétence du Conservatoire les zones humides de l'intérieur du territoire.

Cette limitation par l'Assemblée nationale est d'autant plus justifiée que les moyens du Conservatoire du littoral pour 2005 sont en repli, nonobstant l'extension de ses compétences prévue par le projet de loi de développement des territoires ruraux. Rappelons que la loi de finances initiale pour 2004 prévoyait déjà des dotations s'élevant à 20,93 millions d'euros en dépenses ordinaires et en crédits de paiement et à 16,79 millions d'euros en autorisation de programme, ce qui représentait une baisse respectivement de 15 % et de 7 %.

Pour 2005, les dotations en dépenses ordinaires et en crédits de paiement s'élèveront à 18,55 millions d'euros et à 12,85 millions d'euros en autorisations de programme, ce qui constitue une baisse supplémentaire respectivement de 11 % et de 23,4 %. Votre rapporteur s'interroge sur la cohérence entre une baisse aussi drastique des crédits du Conservatoire, et les mesures législatives visant à étendre les compétences de cet organisme. Il paraît évident que le Conservatoire n'aura pas les moyens de protéger les zones humides en acquérant des terrains.

Votre rapporteur est pourtant d'avis qu'une analyse rapide de l'activité du Conservatoire en 2004 ne permet pas de penser que cet organisme bénéficie de crédits superflus ou exerce une activité restreinte : au 1<sup>er</sup> juillet 2004, le Conservatoire du littoral est à la tête d'un patrimoine de 70 500 hectares, représentant 10 % du linéaire côtier, alors que l'objectif retenu par de nombreux spécialistes va souvent bien au-delà, certains évoquant la nécessité de la préservation du « *tiers sauvage* », c'est-à-dire un tiers de 5 500 kilomètres de nos côtes.

Dans ce contexte, l'annonce faite lors du Comité interministériel à l'aménagement et au développement du territoire (CIADT) du 14 septembre 2004, relatif au financement du Conservatoire, est très opportune : au-delà des 8 millions d'euros promis par le Gouvernement à cet organisme, dans le cadre du collectif budgétaire de la fin de cette année, qui permettront, somme toute, uniquement d'enrayer le déclin important des moyens du Conservatoire depuis quelques années, le Gouvernement a engagé une réflexion sur la pérennisation des ressources du Conservatoire, afin qu'il puisse gérer un domaine plus étendu, notamment dans le cadre d'un partenariat avec les collectivités locales.

A cette occasion, votre rapporteur aimerait rendre hommage à l'action déterminante de M. Olivier Guichard, récemment disparu, dans le domaine de l'écologie et de l'aménagement du territoire. Député, président du Conseil régional des Pays de Loire et directeur adjoint du cabinet du général de Gaulle, il fut aussi premier délégué à la DATAR et ministre de l'aménagement du territoire de 1967 à 1971. Il est à l'origine de la création des parcs naturels régionaux et fut un président particulièrement efficace et apprécié du Conservatoire du littoral entre 1986 et 1989.

## **2. Le régime juridique des parcs nationaux doit être réformé pour leur assurer un financement pérenne**

Rappelons que, conformément à la loi du 22 juillet 1960, les parcs nationaux ont pour objectif essentiel de protéger le patrimoine naturel, de mettre à la disposition de tous les richesses préservées, et de contribuer au développement économique, social et culturel des territoires où ils sont implantés. Il existe actuellement 7 parcs nationaux (Vanoise, Port-Cros, Pyrénées, Cévennes, Ecrins, Mercantour, Guadeloupe) représentant plus de 369 000 hectares et près de 90 000 hectares si l'on prend en compte les zones périphériques, c'est-à-dire les zones habitées entourant les parcs nationaux à proprement parler et associées à leur gestion par voie contractuelle.

Les moyens consacrés aux parcs nationaux seront encore réduits en 2005 puisque le budget prévoit de leur consacrer 26,3 millions d'euros en dépenses ordinaires, ce qui constitue la même somme qu'en loi de finances initiale pour 2004, mais 4,9 millions d'euros en investissement au titre des crédits de paiement et 6,1 millions d'euros au titre des autorisations de programme, ce qui constitue respectivement une baisse de plus de 23 % et d'environ 17 %, sachant néanmoins que le nombre de postes budgétaires reste constant en 2005.

Les parcs nationaux seront donc contraints d'assumer leurs objectifs en 2005 avec des moyens restreints. Pourtant, le ministère a travaillé activement en 2004, afin de créer de nouveaux parcs nationaux. Trois projets sont en effet à l'étude en Guyane, en mer d'Iroise, et sur l'île de la Réunion. Votre rapporteur estime qu'il sera difficile de mener ces projets à terme avec des moyens qui ne cessent d'être réduits.

Les parcs nationaux méritent donc aujourd'hui une réforme, dont les pistes ont été tracées par le rapport de la mission confiée à M. Jean-Pierre Giran au début de l'année 2003 par le Premier ministre. Ce rapport, remis en juin 2003, a permis au Premier ministre d'annoncer, le 19 décembre 2003, lors du 40<sup>ème</sup> anniversaire du parc national de Port-Cros, qu'un projet de loi réformant la loi du 22 juillet 1960 était à l'étude.

Depuis le mois de janvier, les services du ministère travaillent donc à la traduction législative des propositions faites par le rapport de M. Jean-Pierre Giran, visant à renouveler le fonctionnement des structures de direction des établissements publics. Selon les informations fournies à votre rapporteur, la réforme du régime juridique des parcs nationaux viserait également à améliorer l'ancrage local des parcs nationaux, afin qu'ils soient mieux acceptés par les populations locales, et à favoriser l'intervention du parc national dans ses zones périphériques. Votre rapporteur estime également que la question de leur financement devrait être abordée, tant il paraît évident que le désengagement du Gouvernement mériterait une analyse des possibilités de financement alternatif de ces établissements publics.

### **3. Les réserves naturelles**

La France comptait, en août 2004, 154 réserves naturelles protégeant plus de 540 000 hectares, sur terre et en mer. Une trentaine de dossiers sont par ailleurs en cours d'étude afin d'en créer de nouvelles, ou bien de modifier les réserves existantes.

Les moyens consacrés aux réserves naturelles devraient s'élever à 10,75 millions d'euros au titre des crédits de fonctionnement (contre 9,9 millions d'euros en 2004), et à 2,6 millions d'euros en investissement au titre des crédits de paiement (contre 1,72 million d'euros en 2004) et 2,73 millions d'euros au titre des autorisations de programme (contre 2,12 millions d'euros en 2004).

L'augmentation significative des moyens destinés aux réserves naturelles devrait permettre de faire aboutir quatre à six projets au cours du premier semestre de l'année 2005, concernant notamment l'étang des Landes dans la Creuse, celui de la Combe Lavaux en Côte d'Or, et celui de l'estuaire de la Seine. Selon les informations, la création de 8 autres réserves naturelles peut être envisagée avant la fin de l'année 2005.

### **4. Le groupement d'intérêt public ATEN**

L'Atelier technique des espaces naturels (ATEN) a été initialement créé au sein de la direction de la nature et des paysages du ministère chargé de l'environnement, puis a été transformé en groupement d'intérêt public par l'arrêté du 10 février 1997 et conformément au décret n° 95-636 du 6 mai 1995 relatif aux groupements d'intérêts publics constitués pour exercer des activités dans le domaine de la protection de la nature.

L'objet du GIP ATEN est de favoriser le développement et la diffusion de méthodes de gestion patrimoniale des espaces naturels en France et à l'étranger, par des actions de formation, des études et des publications techniques, et par la réalisation de missions d'animation technique. Le GIP ATEN est actuellement composé du ministère chargé de l'environnement, des 7 parcs nationaux, du Conservatoire du littoral, de l'association des réserves naturelles de France, de la fédération des parcs naturels régionaux de France, de la fondation Sansouire Tour du Valat qui gère un important domaine en Camargue, ainsi que l'association Espaces naturels de France. La durée d'existence du GIP a été initialement fixée à 9 années, mais devrait être prorogée de manière anticipée de 12 ans.

Le GIP ATEN a pour mission d'animer et de diriger le réseau technique des espaces naturels. Il intervient dans la coopération entre les parcs, dans le domaine de l'assistance technique pour la gestion des espaces naturels, dans le domaine de la formation et de publications techniques de référence dans ces domaines. Le GIP a été particulièrement sollicité dans le cadre de la mise en œuvre du réseau Natura 2000.

L'activité du GIP ATEN est confortée par le présent budget dans la mesure où ses crédits dispensés par le ministère de l'Ecologie passent de 1,08 million d'euros en 2004 à 1,14 million d'euros dans le présent projet de budget, retrouvant ainsi son niveau de 2003 s'agissant des dépenses ordinaires. En ce qui concerne les dépenses d'investissement, les crédits s'élèveront à 200 000 euros en 2005, soit le même montant qu'en 2004.

Votre rapporteur ne peut que saluer l'action menée par le GIP ATEN, permettant la mise en œuvre des réseaux d'espaces protégés de manière concertée et planifiée. Néanmoins, le GIP ATEN reste une structure de réflexion et d'étude ; dans le cadre de la rationalisation des moyens accordés aux autres structures intervenant dans ce domaine de manière plus opérationnelle – le Conservatoire du littoral, les parcs nationaux – peut-être aurait-il été plus judicieux de préserver leurs crédits en réduisant légèrement ceux du GIP.

## **II.— AVANT L'EXAMEN DU PROJET DE LOI SUR L'EAU, LES CREDITS DESTINES A LA PROTECTION DE L'EAU ONT ETE RATIONALISES**

Les crédits destinés à la protection de l'eau et des milieux aquatiques suivent l'évolution générale du budget. Alors que le total des dépenses ordinaires et des crédits de paiement atteignait près de 108,5 millions d'euros, ces crédits seront ramenés en 2005 à 95,4 millions d'euros, ce qui représente une baisse de plus de 12 %.

Plusieurs éléments permettent toutefois de tempérer la portée de ce constat : les autorisations de programme passent, dans le même temps, de 64,2 millions d'euros à 66,4 millions d'euros, ce qui représente une augmentation de 3,4 %.

En outre, l'essentiel de la baisse provient des chapitres consacrés aux dépenses ordinaires, qui passent de 68 millions d'euros à 50 millions d'euros. Plus particulièrement, la baisse est sensible s'agissant des crédits du titre III, consacrés aux moyens de fonctionnement des services : un effort de gestion leur sera donc demandé cette année. La baisse affecte également le titre IV, consacré aux interventions publiques, et plus particulièrement les articles 36 et 37 du chapitre 44-10 contenant les crédits déconcentrés et non déconcentrés destinés à la gestion de l'eau et des milieux aquatiques.

Votre rapporteur estime que cette baisse n'est pas cohérente avec l'examen, annoncé pour le début de l'année 2005, du projet de loi sur l'eau, et craint que cette baisse ne soit interprétée comme un recul budgétaire de pure opportunité permettant, lors de l'examen du projet de loi, de simuler la mobilisation de moyens budgétaires qui ne viendraient en fait que combler le recul de la loi de finances initiale. Enfin, votre rapporteur se félicite de constater que cette baisse des crédits n'affecte pas les dépenses en capital, qui progressent de près de 5 millions d'euros.

### **A.— LA POLITIQUE DE L'EAU EN DEBAT**

#### **1. Les termes du débat législatif**

*a) Les préliminaires de la réforme : la transposition de la directive-cadre 2000/60/CE du 23 octobre 2000 établissant un cadre pour une politique communautaire dans le domaine de l'eau*

Le dispositif juridique de la gestion de l'eau en France est essentiellement constitué par la loi n° 64-1245 du 16 décembre 1964 relative au régime et à la répartition des eaux et à la lutte contre leur pollution, et par la loi n° 92-3 du 3 janvier sur l'eau. Fondé en particulier sur la gestion par bassin versant, ce cadre

juridique a fait preuve d'une certaine efficacité, dont peut d'ailleurs témoigner le fait que certaines dispositions ont été reprises au niveau communautaire dans la directive-cadre précitée.

La transposition de cette directive-cadre par la loi n° 2004-338 du 21 avril 2004 a été ressentie par beaucoup de parlementaires comme un préliminaire à la grande réforme de la politique de l'eau ; elle a été l'occasion de mettre en évidence l'attente des élus locaux dans ce domaine.

La loi du 21 avril 2004 n'a pourtant apporté que quelques aménagements légers au dispositif législatif prévu par les lois de 1964 et de 1992. Seul l'article 1<sup>er</sup> de la loi semble avoir une portée politique importante, en prévoyant le principe de la récupération des coûts des services liés à l'usage de l'eau, conformément au point 1 de l'article 9 de la directive précitée. Cet article constituera en effet un cadre guidant notamment la rémunération des services d'épuration des eaux usées.

Les autres articles de la loi du 21 avril 2004 permettent l'adaptation du droit interne à la directive, sur des points plus techniques tels que le champ d'application et le contenu des schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE), les modalités de leur élaboration, de leur mise à jour, et de leur mise en œuvre. L'article 5 prévoit en outre la possibilité, pour l'autorité administrative, d'élaborer le schéma d'aménagement et de gestion des eaux (SAGE) en cas de défaillance de la commission locale de l'eau.

Afin de permettre la mise en œuvre de cette loi, le ministère de l'Ecologie a demandé aux comités de bassin d'engager la réalisation d'un bilan de l'application des SDAGE, et de dresser un état des lieux qui a été transmis aux services du ministère en juillet 2004.

### ***b) La mission d'évaluation et de contrôle sur le prix de l'eau : des pistes pour la réforme***

La mission d'évaluation et de contrôle intitulée « *De l'opacité à la transparence : le prix de l'eau* »<sup>(1)</sup> s'était fixée pour objectif d'examiner le financement et la gestion des services publics de distribution d'eau potable et de l'assainissement des eaux usées. Pour renforcer la transparence du secteur et la maîtrise du prix de l'eau par les collectivités locales, la mission a notamment proposé de renforcer l'intercommunalité, d'améliorer le contenu des rapports annuels des délégataires, le conseil aux collectivités ainsi que l'information et la consultation des usagers.

Votre rapporteur est heureux de constater que certaines des propositions présentées dans le rapport de la mission d'évaluation et de contrôle ont reçu une traduction concrète.

---

(1) *Rapport d'information n° 3081 du 22 mai 2001 déposé par la Commission des finances de l'Assemblée nationale en conclusion des travaux d'une mission d'évaluation et de contrôle sur le financement et la gestion de l'eau, présenté par le député M. Yves Tavernier.*



S'agissant de la participation des usagers à la gestion des services, la loi n° 2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité a déjà permis de renforcer le rôle des commissions consultatives des services publics locaux prévues par l'article L. 1413-1 du code général des collectivités territoriales. Le rapport du maire de la commune sur le prix et la qualité des services d'eau potable et d'assainissement, et, le cas échéant, le rapport du délégataire ou le compte rendu d'activité de la régie, doivent désormais être présentés pour avis à la commission, sachant par ailleurs que celle-ci doit également être consultée avant toute délégation de service public ou création de régie.

S'agissant de la recommandation de la mission d'évaluation et de contrôle soulignant la nécessité de renforcer, pour les élus locaux, la connaissance du secteur de l'eau et notamment de mieux diffuser les informations relatives au coût de l'eau et à la qualité du service des différents intervenants, les consultations engagées depuis le début de l'année 2004 dans la perspective du projet de loi sur l'eau semblent démontrer que la mise en place d'un observatoire national des services de l'eau et d'assainissement, chargé de collecter les informations sur les performances des différents prestataires de service sur la base d'indicateurs simples serait une mesure intéressante à intégrer dans le projet de loi sur l'eau.

### *c) L'avant-projet de loi sur l'eau*

Près de 40 ans après le vote de la loi n° 64-1245 du 16 décembre 1964 relative au régime à la répartition des eaux et à la lutte contre leur pollution, le cadre législatif de la politique de l'eau mérite d'être rénové. En effet, la dégradation de la qualité des eaux se généralise et compromet la préservation de notre ressource en eaux souterraines ou superficielles. En outre, les différentes inondations survenues dans certaines régions ont mis en évidence l'insuffisance des politiques de prévention et d'alerte dans ce domaine. La forte augmentation du prix de l'eau au cours de ces dix dernières années – près de 50 % entre 1990 et 1994, puis 15 % entre 1995 et 2000 – a par ailleurs créé une inquiétude légitime des associations d'usagers et des élus locaux. Enfin, le contrôle du Parlement sur l'établissement des redevances perçues par les agences de l'eau n'est pas conforme aux principes constitutionnels relatifs à la fixation par la loi des impositions de toute nature.

Sans anticiper sur l'examen du projet de loi sur l'eau, votre rapporteur voudrait rendre compte de l'avancement du débat national qui entoure l'élaboration de cette loi depuis 2003.

Une première phase a permis, au premier trimestre 2003, de réunir des contributions issues des principaux acteurs du monde de l'eau que sont les élus locaux, les associations de protection de l'environnement, les industriels œuvrant dans ce secteur, ainsi que les syndicats. Une deuxième phase a permis, dans le courant du deuxième trimestre 2003, de consulter les agences de l'eau ainsi que les six directions régionales de l'environnement. Enfin, la dernière phase a permis de consulter le grand public, notamment par le biais d'un forum Internet.

A l'issue de ce débat, plusieurs pistes de réformes semblent se dégager :

– il est aujourd'hui nécessaire de donner à l'administration, aux collectivités territoriales et aux différents acteurs de l'eau un objectif clairement identifié de bon état écologique de l'eau à atteindre en 2015 ;

– il est en outre nécessaire de retrouver une meilleure adéquation entre les ressources en eau et les besoins dans une perspective de développement durable ;

– il serait enfin judicieux de donner aux collectivités locales les moyens d'adapter les services publics d'eau potable et d'assainissement aux nouvelles exigences en matière de transparence des prix et d'efficacité environnementale.

Le projet de loi a donc pour objectif de clarifier le rôle des différents intervenants institutionnels dans la gestion de l'eau, mais aussi de réformer le régime des redevances des agences de l'eau, afin de le rendre compatible avec l'article 34 de la Constitution, et d'accroître le contrôle du Parlement sur leur montant.

## **2. Le financement des agences de l'eau doit être clarifié**

Rappelons que les six agences de l'eau ont été créées par le décret du 14 septembre 1966, pris en application de la loi n° 64-1245 du 16 décembre 1964. Elles bénéficient d'un statut d'établissement public à caractère administratif et sont placées sous la tutelle du ministère de l'Ecologie. Depuis leur création, la mission des agences de l'eau consiste à faciliter, par l'attribution d'aides financières, la réalisation d'études permettant d'améliorer la gestion de la ressource en eau dans le bassin hydrogéographique dont elles ont la responsabilité.

A cet effet, les agences perçoivent des redevances auprès des usagers, qu'ils soient domestiques, industriels ou agricoles, puis les reversent sous forme d'aide aux maîtres d'ouvrages publics ou privés. Ainsi, de 1997 à 2002, les agences de l'eau ont attribué près de 9 milliards d'euros d'aides financières sous forme de subventions et de prêts sans intérêt. En outre, le montant global des aides autorisées dans le cadre du 8<sup>ème</sup> programme d'intervention des agences de l'eau (2003 – 2006) s'élève à 8,125 milliards d'euros, tandis que le montant global des redevances autorisées atteint 6 milliards d'euros.

### ***a) La nécessaire réforme du financement des agences de l'eau***

Rappelons que les agences de l'eau ne bénéficient d'aucun crédit budgétaire.

Le budget global des six agences atteint 2,23 milliards d'euros en 2003. Les redevances représentent 1,639 milliard d'euros, soit environ 80 % du montant total des recettes des agences, le reste étant constitué par les remboursements des prêts et avances remboursables pour 352,7 millions d'euros (soit 17 % des recettes), et des sources de recettes complémentaires pour 2,2 % du montant total des recettes.

Le principe de la stabilisation du niveau des redevances a été fixé par le Gouvernement le 20 juin 1996. Selon les informations fournies à votre rapporteur, cette stabilisation s'est traduite par un ralentissement de la hausse du prix de l'eau tout en contribuant au respect des obligations internationales et notamment communautaires de la France en matière de maîtrise des pollutions d'origine agricole. Le tableau suivant montre cependant que cette stabilisation n'a pas empêché une modification de la structure de financement des agences de l'eau, au détriment des collectivités locales.

**RÉPARTITION DU PAIEMENT DE LA REDEVANCE AFFECTÉE  
AUX AGENCES DE L'EAU**

*(en millions d'euros)*

REDEVANCES Pollution et Prélèvement	1997 réalisé	1998 réalisé	1999 réalisé	2000 réalisé	2001 réalisé	2002 réalisé	2003 réalisé
<b>Collectivités Locales</b>	1 284,16	1 269,00	1 292,18	1 346,41	1 364,64	1 468,05	1 408,72
<b>Industrie</b>	210,03	214,29	213,05	196,21	212,84	220,60	208,81
<b>Agriculture</b>	11,59	10,74	12,53	14,86	18,02	24,63	21,97
<b>Total</b>	<b>1 505,78</b>	<b>1 494,03</b>	<b>1 517,76</b>	<b>1 557,48</b>	<b>1 595,50</b>	<b>1 713,28</b>	<b>1 639,50</b>

Votre rapporteur estime que l'examen du projet de loi sur l'eau pourrait être l'occasion de rééquilibrer la charge du financement des agences de l'eau. Ce débat sera également l'occasion de donner suite aux propositions du rapport réalisé par le député M. Jean-Claude Flory, mettant en évidence le fait que les redevances, fixées par décret alors qu'elles ont été, à de nombreuses reprises, qualifiées d'imposition de toute nature par le Conseil constitutionnel, sont contraires à la Constitution. Ce rapport met en outre en évidence le fait que le dispositif des redevances est complexe et mal compris par les usagers et les élus locaux, en raison notamment des fortes différences de pression fiscale suivant les bassins.

***b) La question du prélèvement effectué par le ministère de l'Ecologie  
sur les agences de l'eau***

Selon les informations fournies à votre rapporteur, la situation financière du ministère de l'Ecologie a justifié, en 2004, qu'un fonds de concours volontaire des agences de l'eau au budget du ministère soit mis en œuvre.

A l'appui de cette pratique budgétaire critiquable, le ministère invoque l'augmentation des besoins financiers dus à l'accélération des investissements des collectivités locales en matière de déchets, et la montée en puissance du dispositif de lutte contre les inondations.

Les services du ministère soulignent par ailleurs le fait que la situation financière des agences de l'eau était, dans le même temps, excédentaire, puisque le fonds de roulement total des 6 agences a dépassé 1 milliard d'euros à la fin de

l'année 2002, avec un excédent de trésorerie de près de 827 millions d'euros dont les deux tiers sont placés en obligations émises par l'Etat.

Selon les informations fournies à votre rapporteur, les fonds ainsi récoltés ont été fort heureusement affectés à la politique de l'eau. Ainsi, 59 millions d'euros ont été mobilisés pour la restauration des cours d'eau domaniaux non navigables et des ouvrages de protection contre les inondations. Par ailleurs, 16 millions d'euros ont été consacrés à la restauration et au maintien du bon état écologique des cours d'eau, des rivages et de milieux naturels humides. Enfin 135 millions d'euros ont été consacrés aux opérations financées par l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie ayant un impact direct sur les milieux aquatiques.

Votre rapporteur s'élève contre une telle pratique, qui revient à intégrer dans le budget du ministère des sommes versées par les collectivités locales, par les particuliers et les entreprises. Si le problème des excédents financiers des agences de l'eau mérite d'être abordé dans le cadre de l'examen du projet de loi sur l'eau, la pratique consistant, sous le couvert d'un volontariat qui ne trompe personne, à contraindre les agences de l'eau à participer aux dépenses du ministère est injustifiée, et ne doit en aucun cas se reproduire.

## **B.— LA PREVENTION DES INONDATIONS FLUVIALES RESTE NEANMOINS UNE PRIORITE**

### **1. La poursuite de l'effort impulsé dans le cadre du plan décennal de restauration des cours d'eau**

Ce programme constitue la principale mesure financière en matière de prévention des inondations. Évalué en janvier 1994 à 1,55 million d'euros (financés en moyenne à 40 % par l'Etat et ses établissements publics), il consacre 300 000 euros aux opérations sur les cours d'eau navigables (relevant de la compétence du ministère en charge des transports), dont le financement incombe pour l'essentiel à la société Voies Navigables de France et 1,25 million d'euros aux autres cours d'eau pour lesquels le ministère de l'Ecologie et du développement durable est compétent.

Pour la partie relevant de la compétence du ministère de l'Ecologie et du développement durable, la mise en œuvre du plan a constitué une priorité depuis 1994. En effet, sur les six années 1994-1999, environ 3 800 opérations ont été lancées pour un coût total de près de 0,76 million d'euros (60 % du programme prévu sur dix ans), dont 0,26 million d'euros en provenance du budget du ministère de l'écologie et du développement durable et 0,503 million d'euros de fonds de concours des agences de l'eau apportés sur les trois années 1997, 1998 et 1999. En 1999, la décision a été prise par le précédent Gouvernement de prolonger ce programme jusqu'en 2006 et d'augmenter le montant annuel qui lui est consacré chaque année.

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

Par ailleurs, dès son arrivée, Mme Roselyne Bachelot-Narquin, précédente 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.

Au titre de l'année 2004, l'Etat a donc porté son effort en faveur de la relance de la prévention des inondations à 40,2 millions d'euros en dépenses ordinaires et en crédits de paiement et à 69,7 millions d'euros en dépenses ordinaires et autorisations de programme. Au titre de l'année 2005, le présent projet de budget prévoit de financer ce programme d'action à hauteur de 48 millions d'euros en dépenses ordinaires et en crédits de paiement, ce qui représente une augmentation de plus de 16 %, et à hauteur de 56,8 millions d'euros en dépenses ordinaires et en autorisations de programme, ce qui représente une baisse de près de 22 %.

## **2. Un élément d'efficacité organisationnelle : le service central d'hydrométéorologie et d'appui à la prévision des inondations (SCHAPI)**

Le SCHAPI a été créé le 2 juin 2003 dans le cadre de la réforme de la prévision des crues lancée par le ministère de l'Ecologie en 2003. Cette réforme est désormais bien engagée puisque le SCHAPI a été officiellement installé en septembre 2003, bénéficiant actuellement de 25 agents, effectif qui sera porté à 30 agents en 2005.

La mission du SCHAPI est d'être un service technique central d'appui aux services chargés de l'annonce des crues, basé à Toulouse à proximité des services centraux de Météo-France. La création de cet organisme sera accompagnée par une réforme des services d'annonce des crues, puisque les 52 services existants, mobilisant environ 140 agents en équivalent temps plein sur 80 sites géographiques seront regroupés en 22 services de prévision des crues mobilisant chacun entre 5 et 15 agents sur un site. Ces services seront rattachés aux directions départementales de l'environnement, aux directions régionales de l'environnement, ou à la direction interrégionale de Météo-France.

### **3. Le « Plan Loire » est un exemple en matière de prévention des inondations**

Le Plan Loire-grandeur-nature a été arrêté lors du comité interministériel du 4 janvier 1994, visant à améliorer la sécurité des personnes et des biens en cas de crue exceptionnelle de la Loire, et à améliorer la disponibilité des ressources en eaux pour les usagers du bassin. Ce programme comportait un engagement provisionnel de l'Etat de 107 millions d'euros répartis entre les budgets de l'Environnement, de l'Agriculture et de l'Équipement, pour un programme évalué globalement à 288 millions d'euros entre 1994 et 2003.

Votre rapporteur se félicite de constater que ce programme a été mis en œuvre de façon efficace du point de vue budgétaire, puisque les neuf dixièmes des crédits prévus par l'Etat ont été versés entre 1994 et 1999, soit près de 100 millions d'euros. La réalisation des opérations financées par l'Etat s'est toutefois prolongée jusqu'en 2004, du fait d'une organisation concrète critiquable, mise en cause par la Cour des comptes.

Un second programme d'action pluriannuel portant sur les années 2000 à 2006 a par ailleurs été arrêté en 1999, et a fait l'objet d'une contractualisation dans le cadre des contrats de plan Etat-régions avec les régions concernées. Ce nouveau programme, engageant financièrement l'Etat à hauteur de 117 millions d'euros, vise à poursuivre l'amélioration de la protection des populations installées en zone inondable, confortant ainsi le programme initié en 1994. Il prévoit en outre un programme d'actions permettant d'améliorer la gestion de la ressource en eau, visant principalement à permettre la mise au point des schémas d'aménagement et de gestion des eaux (SAGE) pour chaque bassin. Enfin, ce programme vise à mettre en œuvre des actions permettant la mise en valeur des sites touristiques et culturels de la vallée de la Loire.

## C.— LES MOYENS POUR LA LUTTE CONTRE LES POLLUTIONS MARINES DOIVENT ETRE CONFORTES

Rappelons que la politique de la France en matière de surveillance et de protection du milieu marin repose, pour l'essentiel, sur la mise en œuvre de la convention des Nations Unies sur le droit de la mer du 10 juin 1982. Les sommets de Rio de Janeiro en juin 1992 et de Johannesburg en 2002 ont en outre consacré les principes de précaution, de réparation des pollutions, et de participation et d'information du public. Au niveau national, en cas de pollution marine accidentelle, la prise en charge par l'Etat 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. Au-delà de ce plafond, il est fait appel à la solidarité nationale. Enfin, le Centre de documentation, de recherche et d'expérimentation sur les pollutions accidentelles des eaux (CEDRE) a pour mission de conseiller les administrations dans le choix des techniques et des moyens les plus appropriés à mettre en œuvre pour faire face à un cas de pollution marine importante.

### 1. Les moyens du fonds POLMAR

Le fonds POLMAR est un fonds d'intervention mis en place en 1977 par le Premier ministre afin de financer les opérations de prévention et de lutte contre les pollutions marines accidentelles. Ce fonds, géré par le ministère de l'Ecologie, est financé par le chapitre 57-10 du budget de l'Ecologie, et doit permettre aux préfets maritimes et aux départements de faire face rapidement aux dépenses occasionnées par la lutte contre un cas de pollution accidentelle. De nombreuses dépenses sont éligibles au fonds POLMAR, notamment les coûts liés aux opérations destinées à écarter le danger, à maîtriser la source de la pollution, à protéger les biens les personnes et l'environnement, mais aussi à stocker et à éliminer les hydrocarbures rejetés. L'évolution des crédits destinés au fonds POLMAR est retracée dans le tableau suivant :

#### EVOLUTION DES CRÉDITS DU FONDS POLMAR

(en millions d'euros)

	2004	2005
Mesures de prévention ou de lutte contre les pollutions marines accidentelles prises dans le cadre du plan POLMAR (chapitre 57-10 article 10) :		
– <i>Autorisations de programme</i>	-	-
– <i>Crédits de paiement</i>	-	-
Mesures de prévention ou de lutte contre les pollutions marines accidentelles hors plan POLMAR (chapitre 57-10 article 20)		
– <i>Autorisations de programme</i>	0,7	0,7
– <i>Crédits de paiement</i>	0,7	0,7

Comme on peut le voir dans ce tableau, il est prévu pour l'année 2005 d'affecter 700 000 euros en autorisations de programme et en crédits de paiement à la prévention des pollutions marines accidentelles hors fonds POLMAR. En revanche, aucun crédit n'est mobilisé dans le cadre du fonds POLMAR, alors que ces crédits étaient importants en 2003.

Selon les informations fournies à votre rapporteur, le ministère préfère en effet disposer d'une réserve de crédits sur l'article 20 du chapitre 57-10, mobilisable hors plan POLMAR, plutôt que de prévoir des crédits à l'article 10, qui devraient de toute façon être réalimentés en cours d'année en cas de pollution majeure. Votre rapporteur estime que cette méthode est critiquable : s'il existe deux lignes budgétaires, c'est bien pour que des moyens soient provisionnés chaque année dans la perspective de la mise en œuvre du plan POLMAR. Si tel était le cas, il ne serait évidemment pas besoin de réalimenter cet article en cas de pollution majeure.

## **2. Le Fonds international d'indemnisation des dommages dus à la pollution par les hydrocarbures (FIPOL)**

Votre rapporteur se félicite du relèvement du plafond du FIPOL à un milliard d'euros en mai 2003, qui était absolument indispensable, dans la mesure où 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 de dépenses, 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. 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, il est regrettable 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.

### **3. Le Centre de documentation, de recherche et d'expérimentation sur les pollutions accidentelles des eaux (CEDRE)**

Le CEDRE a été créé en 1979, au lendemain de l'accident de l'*Amoco Cadiz*, sous la forme d'une association régie par la loi du 1<sup>er</sup> juillet 1901. Initialement créée pour conseiller les administrations sur les moyens de faire face à une pollution massive, il a ensuite étoffé ses compétences en offrant ses prestations au secteur privé, notamment les industries pétrolières.

Le Comité interministériel d'aménagement et de développement du territoire (CIADT) du 28 février 2000 a en outre proposé une série de mesures permettant d'accroître les compétences du CEDRE :

- le lancement d'un programme de recherches pour améliorer les connaissances dans le domaine du comportement des hydrocarbures déversés en mer ;

- le renforcement de la coopération européenne entre les organismes de ce type pour une veille technologique ;

- la création d'une équipe pilote affectée à la lutte anti-pollution pour conduire des chantiers de démonstration et de formation des personnels des services de l'Etat et des collectivités ;

- l'augmentation des moyens en matière d'information et de documentation.

Le ministère de l'Ecologie a donc mobilisé les moyens nécessaires pour permettre au CEDRE de mener ses missions à bien. Ainsi, le budget total du CEDRE s'est élevé en 2003 à 4,73 millions d'euros, en diminution de 1,8 % par rapport à 2002. La subvention du ministère de l'Ecologie s'est élevée à 1,9 million d'euros. Pour l'année 2004, le budget du CEDRE se limitait à 4,53 millions d'euros, mais contrairement à 2003, son compte de résultat était redevenu légèrement excédentaire. Pour sa part, le ministère de l'Ecologie a relevé sa subvention à 2 millions d'euros. D'après les informations fournies à votre rapporteur, cette subvention devrait être reconduite en 2005.

### **III.— LA PREVENTION DE LA POLLUTION ET DES RISQUES DOIT RESTER UNE PRIORITE NATIONALE**

La prévention des pollutions et des risques fait l'objet, dans le « *bleu* » tel qu'il est encore présenté cette année, de l'agrégat 23, et constitue l'un des points les plus importants de l'activité du ministère. L'évolution des crédits de cet agrégat suit également celle de l'ensemble du budget du ministère, puisqu'ils s'élèveront en 2005 à 384,3 millions d'euros contre 410,3 millions d'euros en 2003, ce qui représente une baisse de près de 6 %. Votre rapporteur reste néanmoins confiant sur l'activité qui pourra être menée par le ministère dans ce domaine, d'abord parce que les crédits dédiés notamment à la prévention des risques naturels et industriels ont déjà beaucoup augmenté durant les années passées, et restent à un niveau convenable en dépit d'un certain tassement. Par ailleurs, le Gouvernement a fait plusieurs annonces dans le domaine de la prévention de la pollution et des risques, notamment s'agissant du plan « *climat* » qui devraient être l'occasion de mobiliser des moyens supplémentaires en cours d'année.

#### **A.— LA LUTTE CONTRE LA POLLUTION ATMOSPHERIQUE AU CŒUR DE L'ACTIVITE DU MINISTERE EN 2005**

##### **1. Vers une nouvelle ère dans le domaine du contrôle des émissions de gaz à effet de serre**

###### ***a) La ratification du protocole de Kyoto par la Russie***

On ne peut que se féliciter de la ratification par la Russie du protocole de Kyoto, ce qui devrait permettre de « *débloquer* » le mécanisme, selon l'analyse convergente de tous les spécialistes du secteur.

Jusqu'au 1<sup>er</sup> octobre 2004 en effet, 124 pays parties à la Convention sur le climat avaient ratifié le protocole de Kyoto, ce qui ne permettait pas sa mise en œuvre dans la mesure cela n'était possible, d'une part, que par la signature du protocole par 55 pays parties à la Convention, mais aussi à condition que les émissions de gaz à effet de serre des pays figurant à l'annexe 1 de la Convention ayant ratifié le protocole représentent au moins 55 % des émissions de ce groupe en 1990.

Or, les émissions des pays de l'annexe 1 ayant ratifié le protocole ne représentaient que 44,2 % des émissions de ce groupe. Depuis le retrait des Etats-Unis, la signature de la Russie était indispensable pour passer le seuil de 55 %. En donnant son feu vert à la ratification par le Parlement russe du protocole de Kyoto, le président russe Vladimir Poutine a donc rendu possible la mise en place des institutions prévues par le protocole dès 2005, répondant ainsi aux appels pressant de l'Union européenne et du Japon.

Rappelons que l'objectif fixé par le protocole de Kyoto est de diminuer les émissions de gaz à effet de serre dans les pays développés de 5,2 % à l'horizon 2008-2010 par rapport à son niveau de 1990.

L'Union européenne n'avait d'ailleurs pas attendu la ratification du protocole par la Russie pour engager une politique de réduction des émissions de gaz à effet de serre. Conformément au protocole, qui prévoit une contribution à la réduction des gaz à effet de serre adaptée au niveau des émissions constatées en 1990, l'Union européenne devait réduire ses émissions de 8 %. A l'échelon national, le Portugal avait le droit d'augmenter ses émissions de 27 % alors que l'Allemagne devait les réduire de 21 %. La France devait pour sa part stabiliser ses émissions d'ici à 2010.

Compte tenu de ces objectifs, un tiers des pays européens peuvent être considérés comme de bons élèves, notamment la France, l'Allemagne et le Royaume-Uni. A l'inverse, les pays opérant un rattrapage économique, tels que le Portugal, dépassent l'objectif qui leur a été fixé.

***b) La mise en place d'un dispositif de permis d'émission de gaz à effet de serre***

S'agissant de la France, il faut remarquer que le Gouvernement ne s'est pas limité à atteindre l'objectif, somme toute assez modeste, de stabilisation des émissions d'ici 2010. En édictant l'ordonnance n° 2004-330 du 15 avril 2004 portant création d'un système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre, la France a transposé avec une certaine rapidité la directive 2003/87/CE du 13 octobre 2003. Rappelons par ailleurs que cette ordonnance devrait être ratifiée par le vote du projet de loi n° 1859 déposé en octobre 2004 à l'Assemblée nationale.

Selon les informations fournies à votre rapporteur, l'objectif poursuivi est l'ouverture d'un marché d'échange de quotas d'émission de CO<sub>2</sub> entre entreprises au 1<sup>er</sup> janvier 2005.

Rappelons que le système repose uniquement les installations classées. L'autorisation d'émettre des gaz à effet de serre sera donc la même que celle délivrée en application de l'article L. 512-1 du code de l'environnement par le préfet à l'exploitant d'une l'installation classée rejetant un gaz à effet de serre. Un décret qui sera publié ultérieurement fixera la liste des activités concernées en tenant compte de la capacité de production ou du rendement de l'installation. Afin de faire jouer la flexibilité sur laquelle est construite le mécanisme des droits d'émission, chaque exploitant d'installation classée se verra affecter par l'Etat, pour une période déterminée, des quotas d'émission de gaz à effet de serre qui représentent chacun un droit d'émettre une tonne de dioxyde de carbone. La première période d'allocation des quotas est de trois ans (2005-2008) puis les périodes suivantes seront quinquennales.

Dans la perspective de l'entrée en vigueur du dispositif au 1<sup>er</sup> janvier 2005, le ministère a mis en place un plan national d'allocations de quotas de CO<sub>2</sub> (PNAQ). La consultation publique a été close le 30 juin 2004 et transmise à la Commission européenne le 6 juillet 2004. Selon les chiffres arrêtés dans le PNAQ, 125,2 millions de tonnes de CO<sub>2</sub> par an seront mis sur le marché sur la période 2005-2008, répartis entre les secteurs de l'énergie (60 millions de tonnes de CO<sub>2</sub>), et de l'industrie (55 millions de tonnes de CO<sub>2</sub>). En outre, 9,4 millions de tonnes de CO<sub>2</sub> seront mis en réserve pour couvrir les besoins de quotas des nouvelles installations ou extensions des installations existantes. Le plan présenté par la France doit désormais être ratifié par la Commission, et l'ordonnance du 15 avril 2004 doit être ratifiée par le Parlement.

### ***c) Le plan « climat »***

Prolongeant l'action engagée dans le cadre de la mise en place d'un marché des permis d'émission de gaz à effet de serre, le ministère de l'Ecologie a en outre présenté un nouveau plan intitulé « *plan climat* » en vue de lutter contre le réchauffement climatique et de faire des économies d'énergie. Ce plan a pour objectif d'économiser 54 millions de tonnes équivalent CO<sub>2</sub> par an à l'horizon 2010.

Les principales mesures prévues par le plan sont les suivantes :

– lancement d'une campagne de sensibilisation sur les gestes simples permettant de diminuer concrètement la demande en énergie ;

– extension du recours à l'« *Etiquette énergie* » qui permet de renseigner sur la performance énergétique des produits achetés. Cette étiquette existe déjà pour les produits électroménagers mais sera étendue aux climatiseurs, aux chaudières, etc. ;

– à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2005, le crédit impôt à destination des ménages sera porté à 25 % pour les chaudières à condensation et les matériaux d'isolation, et à 40 % pour les équipements utilisant des énergies renouvelables ;

– renforcement de la recherche dans le domaine du bâtiment pour améliorer la performance énergétique ;

– développement des biocarburants pour parvenir à un taux d'incorporation de 5,75 % dans les carburants d'ici 2010.

Deux mesures ont cependant été mises en réserve :

– le principe d'un bonus-malus à l'achat de véhicules neufs destiné à compenser les frais liés à l'achat d'un véhicule propre et à dissuader l'achat d'un véhicule 4/4 ;

– une modulation des redevances aériennes et une taxation du kérosène.

En dépit de la mise en réserve de ces deux mesures, votre rapporteur se félicite du dynamisme du ministère dans ce domaine.

Il faut néanmoins rappeler que la lutte contre les pollutions atmosphériques ne doit pas conduire à un développement anarchique des énergies renouvelables, et en particulier de notre parc éolien. En effet, si l'énergie éolienne constitue une alternative intéressante à l'utilisation de l'énergie fossile, les administrés ne sauraient comprendre que des installations, dont l'effet sur l'esthétique des paysages ne peut être nié, soient implantées sans concertation dans des sites remarquables.

## **2. La prise en compte des conséquences de la pollution atmosphérique sur la santé**

Le projet de loi relatif à la politique de santé publique, actuellement en discussion au Parlement, prévoit d'inscrire dans le code de la santé publique une disposition prévoyant l'élaboration tous les cinq ans d'un plan national de prévention des risques pour la santé liés à l'environnement. Ce plan doit notamment prendre en compte les effets sur la santé des agents chimiques, biologiques et physiques présents dans notre environnement.

Anticipant sur l'adoption de ce projet de loi, le ministère de l'Ecologie a présenté un plan national santé environnement pour la période 2004-2008, dont les mesures concernent particulièrement les installations classées. Une réduction des émissions de substances pouvant aboutir au développement des pathologies est notamment envisagée, les secteurs industriels concernés étant principalement l'incinération des ordures ménagères, la métallurgie, les cockeries, la production d'acier, de plomb ou de zinc.

Les objectifs de réduction sont, à l'horizon 2010, une diminution des émissions dans l'air de 85 % pour les dioxines, de 50 % pour le cadmium, de 65 % pour le plomb, de 40 % pour le chlorure de vinyle monomère et de 35 % pour le benzène. Les émissions de NOx et de COV des installations industrielles devraient être réduites de 40 %. Votre rapporteur ne peut, encore une fois, que se féliciter d'une telle annonce, tout en se demandant dans quelle mesure la réduction des crédits prévue par le présent projet de budget permettra de mettre en œuvre tous ces objectifs.

### **B.— LE MINISTERE NE DOIT PAS RELACHER SON ATTENTION EN MATIERE DE PREVENTION DES RISQUES NATURELS ET INDUSTRIELS**

#### **1. La prévention des risques industriels après la catastrophe de Toulouse**

Rappelons que la catastrophe survenue le 21 septembre 2001 sur le site de l'établissement Grande Paroisse de l'usine AZF à Toulouse, a entraîné la mort de 30 personnes, blessé plus de 2000 personnes et provoqué des dégâts matériels

estimés à plusieurs milliards d'euros, rappelant la vulnérabilité de nos sociétés au risque industriel. Votre rapporteur tient donc à attirer l'attention du Gouvernement sur l'absolue nécessité de poursuivre une politique de prévention en la matière, nécessitant 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 législation relative à la sécurité industrielle n'avait pas fait l'objet d'une réelle évolution 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 précédentes. Elle prévoit, autour des 670 établissements à haut risque, l'élaboration et la mise en œuvre 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, les crédits affectés à la prévention des risques technologiques et des pollutions industrielles se sont élevés à 81,6 millions d'euros en dépenses ordinaires et en crédits de paiement, et à 106 millions d'euros en dépenses ordinaires et en autorisations de programme, ce qui représentait une augmentation importante, de l'ordre de 30 %, par rapport à 2003.

Ces moyens budgétaires ont permis 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 ont permis 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.

Votre rapporteur s'alarme du fait que les crédits prévus pour 2005 soient réduits par rapport à 2004. En effet, selon les informations du ministère, les dépenses ordinaires et les crédits de paiement s'élèveraient en 2005 à 77,5 millions d'euros, ce qui représente une baisse de 5,2 %.

Ce constat alarmant peut toutefois être tempéré par le fait que le présent projet de budget prévoit la création de 50 emplois supplémentaires dans les directions régionales de l'industrie, de la recherche et de l'environnement (DRIRE) dans le domaine de l'inspection des installations classées, sous la forme de 25 nouveaux emplois et de 25 emplois transférés par le ministère chargé de l'industrie.

En outre, si votre rapporteur peut tout à fait comprendre que la situation budgétaire actuelle ne permette pas de mobiliser plus que de mesure des moyens financiers en faveur de l'écologie, il lui paraît inacceptable que le bilan de la mise en œuvre de la loi du 30 juillet 2003 sur le plan réglementaire soit aussi maigre.

Au 21 septembre 2004, pas un des 31 décrets auquel il est fait référence dans cette loi n'a été publié. Seul le décret relatif aux commissions locales d'information et de concertation (CLIC) semble pouvoir être signé de manière imminente. La représentation nationale admet que la mise en œuvre de la loi pose des problèmes juridiques complexes, comme l'a fait remarqué le ministre de l'Ecologie, mais il ne paraît toutefois pas acceptable qu'un seul de ces décrets ait été publié à ce jour.

## **2. La poursuite des plans de prévention des risques naturels**

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<sup>er</sup> août 2003, 4 340 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, 4 700 communes pourraient être dotées d'un PPR approuvé à la fin de l'année 2004. L'objectif, pour 2005, consiste en l'approbation de PPR couvrant 500 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 à la prévention des risques naturels s'élevaient en 2004 à 9,2 millions d'euros en crédits de paiement et dépenses ordinaires, et à 17,7 millions d'euros en dépenses ordinaires et en autorisations de programme. En 2005, ces moyens seront portés respectivement à 12,3 millions d'euros, ce qui représente une hausse de près de 24,8 %, et à 17,4 millions d'euros, ce qui représente sensiblement la même somme qu'en 2004.

Il convient par ailleurs de souligner que, depuis 2000, seulement la moitié des moyens consacrés à l'élaboration des PPR provient du budget 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 fonds « Barnier ». La contribution du Fonds Barnier s'est élevée à 6,21 millions d'euros en 2003 et devrait s'élever à 5,7 millions d'euros en 2004.

## **C.— UN SOUTIEN VARIABLE AUX ETABLISSEMENTS INTERVENANT DANS LE DOMAINE DE LA PREVENTION DES POLLUTIONS ET DES RISQUES**

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

L'INERIS est un établissement public industriel et commercial créé en 1990 à partir du Centre d'études et de recherche de Charbonnages de France et de l'Institut de recherche chimique appliquée. Dans le contrat d'objectif signé avec l'Etat en 2001, l'organisme s'est engagé sur la période 2001-2005 à accroître son effort de recherche, notamment dans le domaine de la sécurité des équipements industriels, et à consolider ses prestations d'appui aux pouvoirs publics dans leurs activités relevant du domaine de la prévention des risques industriels.

Les moyens de l'Institut ont été augmentés de près de 30 % en 2004, portant son budget à 29,54 millions d'euros. Au titre de l'année 2005, l'Institut recevra du budget de l'Ecologie 27 millions d'euros de crédits au titre des dépenses ordinaires, ce qui représente une augmentation de 6 millions d'euros par rapport à 2004. Au titre des dépenses en capital, les crédits s'élèveront en revanche à près de 4 millions d'euros, ce qui représente la moitié de la somme disponible en 2004. Cette modification de la structure des crédits de l'Institut devrait lui permettre de mener à bien des études prioritaires pour le ministère de l'Ecologie.

### **2. La rationalisation des moyens de l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME)**

Rappelons que l'ADEME a été créée en 1990 par la fusion de trois agences existant antérieurement, sous la forme d'un établissement public à caractère industriel et commercial. Elle dispose en 2004 de moyens humains importants, à savoir 882 agents en équivalent temps plein. Rappelons que les missions de l'ADEME consistent à soutenir les projets d'équipement des collectivités locales en matière de traitement des déchets, à soutenir les actions permettant de maîtriser la consommation d'énergie, ainsi qu'à financer des opérations d'isolation acoustique au voisinage des aéroports.

Le contrat de plan Etat-ADEME signé le 19 juin 2001 pour la période 2000-2006 a confirmé le rôle essentiel de l'agence dans la stratégie des pouvoirs public pour promouvoir le développement durable. Pourtant, un avenant au contrat de plan a été signé le 7 septembre 2004, visant à adapter les moyens de l'ADEME aux objectifs qui lui ont été assignés par le ministère.

En application de cet avenant, les moyens de l'ADEME au titre de l'année 2005 ont été considérablement réduits. Ainsi, l'ADEME a été dotée par le ministère de l'Ecologie de près de 100 millions d'euros en dépenses ordinaires et en crédits de paiement, et de 167 millions d'euros en autorisations de programme. Au titre de l'année 2005, le ministère de l'Ecologie a prévu de doter l'agence de



233 millions d'euros en autorisations de programme, mais seulement de 60 millions en dépenses ordinaires et en crédits de paiement. Cette diminution drastique serait justifiée, selon le ministère, par l'existence de crédits non consommés importants, reportés chaque année. Votre rapporteur estime néanmoins que la politique actuelle d'assainissement des finances publiques ne doit pas conduire à mettre en péril les actions très importantes menées par l'ADEME.

A cet égard, votre rapporteur ne peut que rappeler l'attente de nombreux parlementaires d'une réforme de la politique des déchets ménagers. En l'état actuel, il apparaît en effet que le coût du service public des déchets ménagers augmente de 7 %, ce qui rend inévitable une remise à plat, par voie législative, de l'ensemble de cette politique.

### **3. L'Institut de radioprotection et de sûreté nucléaire (IRSN)**

L'IRSN effectue des travaux de recherche appliquée (environ la moitié de ses activités), des activités d'appui technique aux pouvoirs publics en charge de la sécurité nucléaire et de la radioprotection, des prestations contractuelles pour des donneurs d'ordre publics ou privés.

En loi de finances initiale pour 2004, ses moyens s'élevaient à 235,4 millions d'euros, soit 150,1 millions d'euros pour la recherche d'expertise, de 53,8 millions d'euros pour les analyses de sûreté réalisées en soutien de la direction de la sûreté nucléaire et de la radioprotection et 30,7 millions d'euros de provision pour les charges fiscales.

Pour l'année 2005, les moyens de l'IRSN s'élèveront à 236,7 millions d'euros.



En conclusion, le budget de l'Ecologie et du développement durable apparaît comme un budget de transition. A l'exception de l'agrégat relatif à la protection de la nature, des sites et des paysages, tous les secteurs d'intervention du ministère bénéficient de crédits en recul par rapport à 2004.

Néanmoins, cette rigueur apparente de la loi de finances initiale devrait être tempérée en cours d'année. En effet, le ministre a annoncé que 140 millions d'euros pourraient être affectés au budget de l'Ecologie dans le cadre de la loi de finances rectificative.

Votre rapporteur appelle cependant le ministère à avoir une action cohérente dans le domaine de la protection de l'environnement sur plusieurs années. En effet, les annonces faites récemment dans le domaine de la prévention de la pollution atmosphérique ne doivent pas conduire à oublier les priorités du ministère en 2003 et 2004, notamment s'agissant de la prévention des risques industriels et des risques liés aux inondations.

Enfin, votre rapporteur ne peut que regretter que, dans la perspective de l'examen du projet de loi sur l'eau, les moyens consacrés à ce secteur soient en recul dans le présent projet de loi de finances.

## EXAMEN EN COMMISSION

La Commission a entendu M. Serge Lepeltier, ministre de l'écologie et du développement durable, sur les crédits de son département pour 2005.

Le président Patrick Ollier a noté que, si le budget était en baisse dans le projet de loi de finances pour 2005, la loi de finances rectificative pour 2004 devrait, conformément à l'engagement du ministre, l'abonder à hauteur de 140 millions d'euros. Il a donc demandé au Ministre quelle serait l'affectation de ces crédits supplémentaires.

Il a ensuite interrogé le Ministre sur les modalités de mise en œuvre du « *plan climat* », soulignant par ailleurs la nécessité d'établir un dialogue constructif dans le domaine de la fiscalité environnementale.

Enfin, compte tenu de l'inquiétude grandissante des élus locaux, il a désiré savoir quelles mesures le Ministre comptait prendre afin de maîtriser l'augmentation du coût de traitement des déchets.

M. Serge Lepeltier, ministre de l'écologie et du développement durable, a indiqué que la présentation, nécessairement détaillée et chiffrée, des crédits de son ministère, ne devait pas conduire à occulter le fait que ce budget vise à mettre en œuvre une vraie politique. Il a ensuite rappelé que l'action de son ministère et de l'Etat était prépondérante dans le domaine de l'écologie, même si d'autres organismes mènent également une action remarquable dans ce domaine.

Il a indiqué que son ministère devait prioritairement agir pour la sécurité des citoyens, par exemple en matière de prévention des risques naturels ou industriels, pour préserver la nature, les espèces et les milieux naturels remarquables, et pour inciter les autres ministères, les collectivités territoriales, les entreprises et les citoyens à s'impliquer davantage dans les questions écologiques.

Le Ministre a ensuite rappelé que, depuis son arrivée à la tête de son ministère, il avait constamment cherché à ouvrir un débat sur les questions d'écologie, à impulser des idées nouvelles, à construire des partenariats avec les collectivités territoriales. Il a insisté sur sa volonté de concilier et de réconcilier l'écologie et l'économie.

A cet effet, il a annoncé la création des « *Rendez-vous de l'écologie* », destinés à être un lieu d'échanges et de réflexions, dont la première conférence le 9 novembre 2004, serait l'occasion d'entendre M. Vincent Bolloré au sujet du développement d'accumulateurs électriques à longue autonomie susceptibles d'équiper les voitures électriques.

Rappelant que ce projet de budget s'inscrivait dans un contexte général d'assainissement des finances publiques, il a indiqué que les crédits de l'écologie s'établiraient en 2005 à 825 millions d'euros en moyens de paiement contre 856 millions d'euros en 2004, ce qui représente une baisse de 3,6 %. Toutefois, il a indiqué que le Premier ministre lui avait confirmé que ces crédits seraient abondés à hauteur de 141 millions d'euros par la loi de finances rectificative pour 2004, destinés à l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME) pour 130 millions d'euros, au Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres pour 8 millions d'euros et à l'Office national de la chasse et de la faune sauvage pour 3 millions d'euros.

Notant que ces nouveaux crédits concerneraient essentiellement l'ADEME, qui se trouve dans une situation difficile du fait d'engagements non financés pris entre 2000 et 2002, il a indiqué que sa dotation passerait à 162 millions d'euros de crédits de paiement en loi de finances rectificative pour 2004 contre 71 millions d'euros en loi de finance initiale pour 2004, et à 200 millions d'euros en autorisations de programme.

Au total, le ministère de l'écologie et du développement durable serait donc doté de 966 millions d'euros de crédits de paiement en 2005.

Soulignant l'effort de gestion de son ministère, il a indiqué que le taux de consommation de ses crédits devrait être proche de 99 % en 2004, alors que ce taux n'atteignait pas 50 % en 2001.

Il s'est félicité que le ministère de l'écologie, comptant désormais 3 650 emplois, ait bénéficié d'une création de 20 emplois, résultant de 60 créations – dont 50 pour le contrôle des installations industrielles et 10 pour la prévision des crues – et de 40 suppressions réalisées en application du principe de non-renouvellement d'un agent public sur deux partant à la retraite.

Estimant que la conduite d'une politique en matière d'écologie et de développement durable ne devait pas uniquement reposer sur des moyens budgétaires, le Ministre a appelé de ses vœux une importante réflexion sur l'incitation des acteurs économiques privés et des citoyens à adopter un comportement plus écologique.

En outre, il a souhaité que le Parlement et le Gouvernement prennent davantage en compte ces questions, en soutenant le développement d'instruments de régulation, fiscaux ou non, comme par exemple les marchés de quotas d'émission de gaz à effet de serre.

Le Ministre a ensuite indiqué que la première priorité de son ministère serait la lutte contre le changement climatique qui constitue un enjeu majeur pour le XXI<sup>ème</sup> siècle.

Il a rappelé que le Gouvernement avait présenté un « plan climat » le 22 juillet 2004 en Conseil des ministres, dont l'objectif est de dépasser les normes

découlant du protocole de Kyoto, en économisant 72 millions de tonnes de gaz à effet de serre chaque année, soit 13 % des émissions nationales. A cet effet, il a salué la ratification par la Russie du protocole de Kyoto.

Il a indiqué qu'une action particulière avait été entreprise pour développer les biocarburants dans le secteur des transports par un triplement des agréments avant 2007 et une concertation sur la fiscalité écologique.

Dans le domaine de l'habitat, il a ensuite indiqué qu'un crédit d'impôt serait destiné aux ménages à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2005, s'élevant à 25 % pour les chaudières à condensation et les matériaux d'isolation et à 40 % pour les équipements utilisant des énergies renouvelables.

Il a enfin indiqué qu'un système innovant d'échanges de quotas d'émission de gaz à effet de serre allait permettre de plafonner les émissions dans les secteurs de l'industrie, conduisant les entreprises à prendre en compte leurs émissions de gaz carbonique. Le Ministre a souligné que l'action du ministère dans ce domaine mobiliserait 40 millions d'euros en 2005 contre 26 millions d'euros en 2004.

Il a en outre précisé, que 40 millions d'euros supplémentaires seraient destinés à la recherche sur les véhicules propres dans le cadre du plan « *Véhicule Propre* » en 2004 et 2005.

Le Ministre a ensuite indiqué que la préservation de la biodiversité constituait la seconde action prioritaire du ministère, visant à stopper, à terme, la dégradation des milieux les plus riches écologiquement.

Il a ainsi indiqué que, dans le cadre de la stratégie nationale pour la biodiversité, les plans d'action du Gouvernement seraient présentés au comité interministériel du développement durable, afin d'être validés avant la fin de l'année.

Le Ministre a ensuite rappelé que plus de 70 millions d'euros seraient consacrés en 2005 au soutien d'actions partenariales et contractuelles pour la gestion des espaces naturels contre 61 millions d'euros en 2004, l'achèvement du réseau Natura 2000 avant 2006 en constituant l'un des objectifs clés.

Au-delà des moyens budgétaires, il a indiqué qu'il comptait beaucoup sur les avancées que le Gouvernement pourrait réaliser sur le plan des incitations économiques. A cet égard, il a rappelé le vote, dans le cadre du projet de loi de développement des territoires ruraux, d'une exonération de la taxe sur le foncier non bâti dans les zones humides et les sites Natura 2000 en contrepartie de règles de bonne gestion.

Il a en outre rappelé que la mesure consistant à rendre éligibles au fonds de compensation de la TVA les dépenses des collectivités territoriales concernant les travaux qu'elles réalisent sur les terrains du Conservatoire du littoral ferait

l'objet d'un amendement gouvernemental au projet de loi de finances pour 2005, à la suite des décisions du comité interministériel à l'aménagement et au développement du territoire (CIADT) du 14 septembre dernier.

Il a ensuite annoncé que la troisième priorité de son action consisterait dans la rénovation de la politique de l'eau, un sujet majeur pour notre société. S'agissant du mode de financement de cette politique, le Ministre a indiqué qu'il serait simplifié et clarifié par le projet de loi sur l'eau qu'il présentera au Conseil des ministres avant la fin de l'année 2004.

Ce projet de loi aura notamment pour objectif, a-t-il annoncé, de mettre fin à des financements croisés et complexes entre l'Etat et les agences de l'eau, ce qui explique que les crédits consacrés à la protection de l'eau passent de 112,7 millions d'euros en 2004 à 100,4 millions d'euros dans le présent projet de budget. Le Ministre a souligné qu'il ne s'agissait pas d'un désengagement de son ministère mais d'un recentrage sur sa mission de garant de la qualité de l'eau vis-à-vis de l'ensemble des citoyens permettant également de prévenir les risques liés aux inondations.

Il a indiqué que les moyens consacrés à la prévention des dommages liés aux inondations seraient portés à 48 millions d'euros, ce qui représente une augmentation de 20 %. En outre, il a indiqué que 10 postes seraient créés dans les services de prévention des crues, instruments indispensables à une politique de prévention efficace.

Le Ministre a ensuite annoncé que sa quatrième priorité serait la prévention des risques technologiques et naturels et la lutte contre les pollutions. Il a estimé qu'il fallait prioritairement mettre en œuvre les dispositions de la loi n° 2003-699 du 30 juillet 2003 relatives aux risques technologiques et naturels, en adoptant les plans de prévention des risques technologiques autour des 626 établissements classés « SEVESO ». Il a rappelé que 50 postes avaient été créés pour renforcer le contrôle des installations classées, dans le cadre d'un programme de modernisation portant sur la période 2004-2007.

De même, le Ministre a indiqué que l'accent serait mis en 2005 sur la prévention des risques naturels, notamment grâce à l'élaboration des plans de prévention des risques naturels destinés à réduire les effets désastreux de phénomènes naturels violents, les crédits destinés à cette politique passant de 9,2 millions d'euros en 2004 à 12,3 millions d'euros en 2005. Il a indiqué aussi qu'une place croissante serait en outre accordée à l'information du public sur les risques encourus.

Il a ensuite indiqué que le présent projet permettrait de poursuivre la mise en œuvre du plan national de lutte contre la pollution de l'air, décidé le 5 novembre 2003 après l'épisode exceptionnel de pollution à l'ozone de l'été 2003.

Rappelant le lancement du « plan national santé environnement », il a précisé que les moyens, hors recherche, de l'agence française de la sécurité sanitaire environnementale (AFSSE) seraient doublés pour atteindre 3,2 millions d'euros, tandis que ceux de l'institut national de l'environnement naturel et des risques (INERIS) seraient portés à 27 millions d'euros, ce qui représente une augmentation de 4,5 millions d'euros. L'ensemble des actions de cette quatrième priorité, a-t-il indiqué, bénéficiera d'une augmentation importante de ses moyens, en passant de 74 à 85 millions d'euros en crédits de paiement.

Le Ministre a ensuite annoncé que sa cinquième priorité concernait la promotion du développement durable, notant que les actions menées au titre des quatre autres priorités y contribuaient naturellement. Il a estimé que le projet de loi constitutionnelle relatif à la Charte de l'environnement mettait en évidence l'importance croissante des enjeux liés au développement durable dans la mise en œuvre des politiques publiques.

Il a ensuite estimé qu'un renforcement des actions de l'ensemble des services de l'Etat et de leur coordination était nécessaire en matière de développement durable. Il a rappelé à ce propos qu'un délégué interministériel au développement durable avait été nommé et placé auprès de lui par délégation du Premier ministre.

Il a indiqué que les crédits consacrés à cette action représenteraient 15 millions d'euros en 2005, afin d'impulser, d'animer et de coordonner des actions au niveau interministériel.

Le Ministre a ensuite expliqué qu'il serait nécessaire, dans le cadre de l'examen du projet de loi de finances pour 2005, de diminuer les crédits consacrés à la protection de la nature au profit de ceux consacrés à la protection de l'eau, compte tenu des besoins dans ce domaine. Cette adaptation devrait permettre de ne pas réitérer le prélèvement sur les agences de l'eau réalisé en 2004 au profit du budget du ministère.

Il a donc indiqué qu'il déposerait un amendement augmentant de 5 millions d'euros les moyens consacrés à la politique de l'eau, dont 3 millions d'euros pour les risques d'inondations et 2 millions d'euros pour la connaissance et la surveillance de l'eau. Il a précisé que ce redéploiement ne se ferait pas au détriment des priorités en matière de biodiversité, puisque les moyens consacrés à celle-ci connaîtront une augmentation globale de plus de 7 %.

Le Ministre a ensuite annoncé un important chantier de réforme de son ministère, portant sur la réorganisation de l'administration centrale autour de la nouvelle délégation interministérielle au développement durable et d'un secrétariat général, s'accompagnant d'un recul des effectifs de l'administration centrale.

Il a précisé que cette réforme viserait à rapprocher les directions régionales de l'environnement des directions régionales de l'industrie, de la recherche et de l'environnement dans le cadre de pôles régionaux et tirerait les leçons des

expérimentations de direction commune des deux services menées dans quatre régions en 2005.

Il a indiqué que des partenariats au niveau départemental seraient réalisés entre les ministères chargés de l'équipement et de l'agriculture : ainsi une circulaire mettra prochainement en place dans chaque département un service unique de police de l'eau, à la place des 4 à 8 services en charge aujourd'hui de cette politique.

Il a en outre indiqué que la loi organique n° 2001-692 du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finance conduirait à revoir la gestion de son ministère. Dans ce cadre, il s'est interrogé sur l'opportunité de créer un programme destiné à la protection de l'eau, estimant nécessaire d'avoir l'accord du Parlement sur cette question.

Le Ministre a enfin insisté sur sa volonté de valoriser et d'évaluer systématiquement les actions de son ministère et de rattraper le retard pris dans le domaine de la transposition des directives communautaires.

Avant de passer la parole au rapporteur pour avis, le président Patrick Ollier a estimé que l'annonce faite par le Ministre, dans le cadre du « plan climat », de la création d'un crédit d'impôt renforcé dont bénéficieront les ménages à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2005, de 25 % sur les chaudières à condensation et les matériaux d'isolation, et de 40 % pour les équipements utilisant des énergies renouvelables constituait un recul par rapport aux dispositions du projet de loi d'orientation sur l'énergie, qui prévoit un crédit d'impôt de 40 % sur tous les équipements. Soulignant l'attachement des députés de la Commission à cette disposition, il a souhaité une clarification de la position du Gouvernement sur ce point.

M. Christophe Priou, rapporteur pour avis, a tenu à rappeler à titre liminaire qu'un bon budget n'était pas forcément un budget en augmentation. Notant que ce budget permettrait d'honorer certains engagements pris par la précédente ministre de l'Ecologie, il a indiqué que celui-ci était présenté sous le signe de la loi organique n° 2001-692 du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances, saluant les efforts du ministère pour préparer l'entrée en vigueur de la loi organique en clarifiant la présentation des crédits du ministère.

Il s'est en outre félicité de l'annonce par le Ministre de l'augmentation des crédits du ministère de 140 millions d'euros en loi de finances rectificative pour 2004, tout en regrettant l'atteinte au principe de sincérité budgétaire qui résulte de ce type de pratique.

Il a estimé que la baisse de 3,6 % des crédits du ministère de l'Ecologie pour 2005 ne devrait pas affecter les politiques prioritaires du ministère, les moyens destinés à la protection de la nature, des sites et des paysages ayant été préservés. Il a cependant regretté que les moyens destinés au Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres soient réduits, alors que le projet de loi de



développement des territoires ruraux tend à accroître ses compétences dans les zones humides.

Il a ensuite regretté la baisse des crédits consacrés à la politique de l'eau, à la veille de l'examen de projet de loi sur l'eau, ce qui pourrait conduire à penser que les crédits mobilisés dans le cadre de ce projet de loi ne feront que compenser le recul des moyens voté en loi de finances initiale.

Enfin, le rapporteur a regretté un certain repli des crédits dans des domaines aussi sensibles que la prévention des inondations, des pollutions industrielles et des risques naturels, dans lesquels la stabilité des moyens est gage d'efficacité de l'action.

En conclusion, le rapporteur a demandé des explications au sujet de la baisse des crédits de certains gestionnaires d'espaces protégés tels que le Conservatoire du littoral ou les parcs nationaux. Il a tenu à interroger le Ministre sur l'efficacité des moyens qui seront consacrés à la prévention des risques naturels et technologiques. Il lui a enfin demandé d'explicitier ses ambitions dans le cadre du « plan climat » et du « plan national santé environnement ».

Intervenant au nom du groupe socialiste, Mme Geneviève Perrin-Gaillard a déploré la baisse de 3,6 % du budget du ministère de l'écologie. Rappelant les nombreuses prises de position du Président de la République en faveur de l'écologie, notamment à Johannesburg, mais aussi en faveur de la fiscalité dédiée, elle a néanmoins souligné le fait que ces bonnes intentions se traduisaient paradoxalement par une diminution des crédits du ministère de l'écologie au moment des arbitrages budgétaires. Relevant que certains secteurs du ministère voyaient leurs crédits augmenter, elle a néanmoins indiqué qu'ils avaient fortement baissé en 2004, à l'instar des crédits de l'ADEME.

Elle a regretté que le « plan climat », bien que constituant une priorité gouvernementale, ait été reporté, et ne contienne à ce stade aucune disposition relative au bonus-malus sur l'achat de véhicules neufs, ni au redéploiement entre la route et le rail, ni aux mesures d'économies d'énergie dans le secteur du logement. Elle a regretté que ce plan ne contienne aucune mesure véritablement efficace, de même que le plan relatif aux quotas d'émission des gaz à effet de serre.

Elle a jugé le « plan national santé-environnement » insuffisant, alors même que la santé doit être protégée des risques liés à l'utilisation de matériaux de construction. Elle a noté que seule l'amiante était prise en compte par ce plan, alors que d'autres matériaux étaient tout aussi dangereux pour la santé.

Evoquant les associations de protection de l'environnement, elle a souligné qu'elles étaient, comme l'association France Nature Environnement, contraintes de licencier du personnel, alors qu'elles pourraient être d'une aide précieuse pour le ministère de l'écologie.

S'agissant de la mission d'information sur les organismes génétiquement modifiés (OGM), qui a commencé ses travaux depuis deux semaines, elle a indiqué avoir appris qu'un texte de loi sur la question était à l'étude ; elle a donc demandé au Ministre s'il le défendrait et s'est également interrogée sur la raison d'être de cette mission d'information, dès lors qu'un projet était déjà en cours d'élaboration. Enfin, elle s'est demandée si les positions du ministre de l'agriculture et du ministre de l'écologie étaient réellement convergentes.

En ce qui concerne les déchets, elle a interrogé le Ministre sur l'état d'avancement des travaux du groupe de travail mis en place par le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie.

Mme Marcelle Ramonet, s'exprimant au nom du groupe UMP, a affirmé qu'il existait deux lectures possibles du budget de l'écologie : l'une pessimiste, se limitant à constater une baisse de 3,6 % des crédits du ministère en 2005, l'autre, offensive, reposant sur une analyse globale et prenant en compte les actions prioritaires du gouvernement ainsi que le périmètre du ministère de l'écologie et du développement durable. Relevant la volonté du ministre d'opérer des choix forts dans le prolongement de l'action menée depuis 2002, elle a souligné l'effort mis en œuvre pour mettre un terme aux financements croisés entre l'Etat et les agences de l'eau.

Puis, elle a relevé cinq priorités dans le budget 2005 :

- tout d'abord, la lutte contre le changement climatique, nécessaire au respect du protocole de Kyoto, avec, notamment, des mesures fiscales en faveur des biocarburants ;

- ensuite, les mesures relatives au patrimoine naturel et à la préservation de la biodiversité ; à cet égard, elle a interrogé le Ministre au sujet des équilibres mondiaux et sur les menaces qui pèsent sur lui ;

- en outre, les mesures de lutte contre les inondations et la prévention des dommages, avec une hausse des crédits de l'ordre de 19 % ;

- la prévention des risques technologiques et naturels, et la lutte contre les pollutions, avec le renforcement significatif des moyens de contrôle dévolus à l'inspection des installations classées ;

- enfin, la lutte contre le bruit.

Après avoir demandé au Ministre de préciser la politique qu'il comptait mener en matière de déchets, elle l'a interrogé sur le plan de maîtrise des pollutions d'origine agricole, soulignant les difficultés engendrées par l'application de la directive nitrates pour les petites exploitations, et sur le plan national d'allocation de quotas d'émission de gaz à effet de serre.

Rejoignant les précédentes interventions, M. Jean Lassalle a appelé à poursuivre sans faiblir l'action engagée pour lutter contre le changement climatique et améliorer la politique de prévention des risques naturels, politique pour laquelle il a salué la création de dix nouveaux emplois dans les services du ministère. Il a par ailleurs noté que les efforts menés pour lutter contre l'effet de serre ne pourraient être efficaces que s'ils l'étaient de manière durable et équilibrée, tant en France que dans le reste du monde, la notion de développement durable *et équitable* devant être privilégiée.

Il a ensuite considéré que, depuis 30 ans, la politique de développement durable conduite par les ministres successifs n'avait pas toujours été bien comprise des Français et qu'il convenait d'éviter les initiatives prises par le seul ministère chargé de l'environnement contre l'avis de tous les autres ministères.

Puis, il a suggéré de mener une réflexion sur les conditions de mise en œuvre des directives, soulignant l'absence de débat démocratique et l'influence des groupes d'intérêts au Parlement européen lors de l'adoption, dans les années 1980, d'une série de directives ayant trait à l'environnement.

Il a également appelé à poursuivre le travail destiné à accroître la transparence du financement des directions régionales de l'environnement et de leurs relations avec les associations de protection de la nature, notant qu'un rapport d'enquête très important avait été réalisé sur la question, et que Mme Roselyne Bachelot, alors ministre, avait demandé l'ouverture d'une enquête.

Il a enfin jugé impossible de mener une action d'envergure en faveur de l'environnement dès lors que le quart du territoire national est « emprisonné » sans le consentement de la population, dans le cadre du dispositif Natura 2000. Il a ajouté que l'application de ces directives était, avec la disparition des services publics et l'exode rural, l'un des trois principaux fléaux affectant le développement des zones rurales aujourd'hui. Rappelant avoir lui-même présidé un parc naturel régional, il a donc souhaité que les pouvoirs publics engagent, au niveau local, des discussions avec la population et les élus à ce sujet.

M. André Chassaigne s'est d'abord étonné des propos visant à présenter la baisse du budget de l'environnement comme une illusion d'optique alors que celle-ci est bien réelle. Il a jugé plus grave encore l'accentuation du décalage entre les effets d'annonce en matière environnementale d'une part, et l'évolution défavorable des crédits disponibles d'autre part. Il a estimé que cette situation était d'autant plus difficile à comprendre qu'auraient lieu dès le début de l'année 2005 l'examen du projet de loi sur l'eau encore en préparation, ainsi que la poursuite de la procédure d'adoption du projet de loi constitutionnelle relative à la Charte de l'environnement, dont les exigences sont très élevées.

Puis, il a considéré que la baisse des moyens disponibles pour financer la politique de l'eau pourrait avoir des conséquences très négatives pour le monde rural, compte tenu de l'ampleur des travaux à effectuer, dans les communes

rurales, en matière d'adduction d'eau, de traitement de l'arsenic, très coûteux, ou de service public de l'assainissement non collectif. Il a également souhaité savoir si le délai pour mener ces travaux, actuellement fixé à la fin de l'année 2005, pourrait éventuellement être prolongé.

S'agissant de la collecte et du traitement des déchets ménagers, il a demandé quand viendrait en discussion le projet de loi annoncé sur cette question.

Il a ensuite indiqué que la baisse des crédits européens consacrés aux parcs naturels régionaux (PNR) provoquait de très fortes inquiétudes chez les personnels concernés, compte tenu du financement communautaire de nombreux projets exécutés dans le cadre des PNR et du rôle important de ces structures en termes d'animation du territoire et de leur implication dans l'élaboration de chartes de territoire.

Puis, il a regretté la diminution des crédits consacrés à la prévention des pollutions et des risques qui, couplée à l'évolution réductrice de la médecine du travail, pourraient conduire à sous-estimer l'importance des problèmes sanitaires posés, au sein des entreprises, notamment dans l'industrie, par certaines productions ou certains matériaux tels que l'amiante.

Il a enfin vivement déploré la politique d'abandon du fret ferroviaire, estimant qu'elle aurait des conséquences terribles sur l'environnement au cours des prochaines décennies.

*En réponse aux intervenants, M. Serge Lepeltier, ministre de l'écologie et du développement durable, a apporté les précisions suivantes :*

– le coût du service public de traitement des déchets augmente d'environ 7 % par an, ce qui représente un doublement en dix ans. Cette évolution s'explique d'abord par l'échec de la prévention, pourtant érigée en objectif par la loi n° 92-646 du 13 juillet 1992 relative à l'élimination des déchets. Le futur projet de loi sur les déchets aura notamment pour objet de chercher les causes de cet échec et de trouver des solutions à l'augmentation actuelle du volume des déchets. Toutefois, le renchérissement du coût du traitement des déchets est la conséquence de l'amélioration des conditions environnementales de ce traitement. Il convient par exemple de rappeler que le durcissement des normes et la modification des techniques de traitement ont permis de diminuer très fortement les rejets de dioxine engendrés par les incinérations. De même, la fermeture de décharges illégales constitue une avancée écologique, même si le coût de gestion des nouveaux centres d'enfouissement techniques est plus élevé que celui des anciennes décharges. Enfin, le renforcement des opérations de collecte collective et de recyclage des déchets a également un coût financier mais il est utile sur le plan environnemental ;

– il serait souhaitable que la Commission engage une réflexion sur la fiscalité écologique, en partant du principe fondamental selon lequel l'outil fiscal doit d'abord avoir une finalité incitative. La France accuse un retard important

dans ce domaine par rapport à d'autres pays, dans lesquels une forte diversification des instruments concourant à la protection de l'environnement a eu lieu depuis une dizaine d'années. La mise en place, très positive, à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2005, de quotas d'émissions de gaz à effet de serre s'inscrit d'ailleurs dans une logique économique et non d'interdiction. D'une manière générale, il convient de réconcilier, par les incitations fiscales, la liberté économique et la protection de l'environnement, en respectant le principe fondamental selon lequel la fiscalité écologique ne doit pas conduire à un alourdissement des charges destiné à alimenter le budget, mais a vocation à orienter les comportements pour, à terme, disparaître. Le Premier ministre a retenu le principe de la création d'un comité de réflexion pour travailler sur cette question, mais une réflexion parallèle des parlementaires est souhaitable ;

– les moyens consacrés à la gestion des espaces protégés progressent. Ainsi, le Conservatoire du littoral verra ses crédits abondés de 8 millions d'euros en loi de finances rectificative pour 2004, ce qui portera ses moyens d'investissement pour 2005 au niveau de 2004 soit 19,2 millions d'euros. Les parcs naturels, et notamment les parcs régionaux, bénéficieront également de la forte progression des moyens consacrés à la protection de la nature, des sites et des paysages. La préservation de la biodiversité sera également assurée par la poursuite de la constitution du réseau Natura 2000, les moyens lui étant consacrés progressant de 25 % pour accompagner la montée en puissance du dispositif ;

– les moyens consacrés à la prévention de la pollution et des risques progressent très fortement. Les crédits finançant les actions de prévention des risques et de lutte contre les pollutions passent ainsi, en 2005, à 84,5 millions d'euros contre 74,2 millions d'euros en 2004. Les moyens consacrés à la prévention des inondations seront, en outre, accrus de 3 millions d'euros par un amendement gouvernemental. D'une manière générale, il est clair qu'il convient de privilégier la prévention des dommages que leur réparation, y compris d'un strict point de vue financier. Même sans prendre en considération les drames humains créés par l'exposition à cette substance, l'exemple de l'amiante l'illustre puisque le coût sanitaire atteint environ un milliard d'euros par an, somme qui va croître au cours des années à venir et qui dépasse déjà le budget tout entier du ministère de l'écologie et du développement durable.

Des résultats significatifs ont été atteints en matière de contrôle. Le nombre d'inspections réalisées dans des installations classées est ainsi passé de 25 000 en 2003 à 27 000 en 2004 et devrait être porté à 29 000 en 2005. Néanmoins, beaucoup reste à faire puisqu'il convient de comparer ce chiffre au nombre d'installations classées en activité, soit 450 000 dont 63 000 sont soumises à autorisation. Il est préférable de garantir ainsi l'application des dispositions souvent très pertinentes en vigueur plutôt que de les faire évoluer sans veiller à leur application. Outre l'augmentation du nombre d'inspecteurs des installations classées, les moyens nécessaires sont dégagés grâce aux gains de productivité rendus possibles par le rapprochement entre les directions régionales de l'environnement et les directions régionales de l'industrie, de la recherche et de

l'environnement, dans les régions où ce rapprochement est expérimenté, et par la création de 400 postes dont 200 par redéploiement de personnel ;

– les derniers arbitrages sont en cours sur l'avant-projet de loi sur l'eau et les milieux aquatiques qui devrait être prochainement transmis au Conseil d'Etat. Des échanges nombreux, notamment avec les parlementaires, ont contribué à la préparation de ce texte qui pourrait être présenté en conseil des ministres fin décembre 2004 ou début janvier 2005.

L'objectif général du projet de loi sera de garantir un bon état écologique des eaux en 2015 conformément à nos engagements internationaux. Il s'agit évidemment d'un objectif très ambitieux servi par une stratégie reposant sur un rôle accru des intervenants locaux. Le projet de loi prévoit le renforcement du rôle des agences de l'eau et confortera les schémas d'aménagement et de gestion des eaux, qu'il proposera de rendre directement opposables aux tiers.

La lutte contre les pollutions diffuses sera renforcée par des programmes d'actions concernant les captages d'eau potable prévus dans le plan national santé-environnement. Le chantier est très vaste puisque la protection de captages d'eau potable alimentant la ville de Bourges, par exemple, implique une action sur environ 15 000 hectares.

Le projet de loi répondra également aux interrogations relatives au service public de l'eau et de l'assainissement et notamment aux problèmes de gestion relatifs aux assainissements non collectifs. La possibilité de constituer des provisions pour investissements sera ouverte aux services publics de distribution d'eau et d'assainissement. Les collectivités locales le souhaitant pourront abonder le budget des services publics d'assainissement non collectif. Enfin, les compétences du maire en matière d'entretien et de réhabilitation, notamment des assainissements non collectifs, seront précisées.

Le Gouvernement abordera la discussion parlementaire de ce projet de loi avec un grand esprit d'ouverture ;

– une présentation caricaturale a parfois été faite du « plan climat », l'attention se focalisant exclusivement sur le dispositif de bonus-malus pour l'achat de véhicules neufs selon leurs performances en matière de protection de l'environnement. Il s'agit, en réalité, d'un plan très ambitieux puisqu'il vise à réduire de 72 millions de tonnes équivalent CO<sub>2</sub> les émissions françaises de gaz à effet de serre à l'horizon 2010 alors que le respect des engagements découlant du protocole de Kyoto ne nécessite qu'une réduction de 55 millions de tonnes équivalent CO<sub>2</sub>. La principale mesure du plan est la promotion des biocarburants mais celui-ci comprend également un dispositif d'allocation de quotas d'émission de gaz à effet de serre et le renforcement du crédit d'impôt pour les dépenses de maîtrise de l'énergie ou l'équipement en installations de production d'énergie d'origine renouvelable. Il importe également d'impliquer le grand public dans la lutte contre le changement climatique, ce qui a donné lieu à la campagne de

communication conduite par l'ADEME sous le slogan « faisons vite, ça chauffe ». La mise en œuvre du plan sera assurée par des moyens suffisants et un tableau de bord adapté, contrairement au plan national de lutte contre le changement climatique adopté en janvier 2000, qui n'a jamais été suivi d'effet en raison de l'inconstitutionnalité de la taxe générale sur les activités polluantes (TGAP) ;

– les crédits du ministère de l'écologie doivent être analysés à la lumière de leur taux de consommation : ainsi, les crédits non consommés se sont élevés à 55 % en 2001, à 39,8 % en 2002, contre 1 % en 2004, ce qui mérite d'être salué. Ces faibles taux de consommation enregistrés à la fin de la législature précédente sont certes dus à de fortes augmentations budgétaires mais il faut noter que certaines actions engagées par le biais d'autorisations de programme de cette période doivent être exécutées avec les crédits de paiement de 2004 et 2005 ;

– le présent projet de budget tend à éviter un décalage trop important entre autorisations de programme et crédits de paiement. A cet effet, les 141 millions d'euros qui devaient être votés en loi de finances rectificative pour 2004 viseront à conforter les moyens du ministère aussi bien en autorisations de programme qu'en crédits de paiement ;

– les associations de protection de l'environnement participent au service public de l'environnement aux côtés du ministère, ce qui justifie que leurs subventions soient, pour l'année 2005, globalement en légère augmentation ;

– le projet de loi sur les OGM qui a été annoncé porte essentiellement sur la recherche et vise simplement à transposer une directive communautaire votée au Conseil des ministres de l'Union européenne en 2001. Les principales recommandations de cette directive ont été anticipées par le Gouvernement, dans la mesure où celui-ci a mis en place une Commission de génie biomoléculaire, fait intervenir l'Agence française de sécurité sanitaire des aliments (AFSSA) dans les travaux d'expertise et prend en compte leurs recommandations ;

– la politique du Gouvernement dans la gestion du loup tend à concilier le pastoralisme et la sauvegarde du loup. Cet objectif a conduit le Gouvernement à autoriser le prélèvement de quatre animaux à ce jour ; deux ont été effectivement prélevés ;

– la politique du Gouvernement dans le domaine des énergies renouvelables est ambitieuse, et vise à changer d'échelle dans l'utilisation des biocarburants, de la biomasse, de la géothermie ou encore de l'énergie éolienne. A cet effet, un Comité national éolien a été mis en place pour améliorer les pratiques en matière d'implantation d'éoliennes ;

– les moyens consacrés à la politique de prévention des inondations seront fortement augmentés en 2005. Le ministère a lancé un programme d'action pour la prévention des inondations dans 42 bassins prioritaires tandis que deux programmes spécifiques visent plus particulièrement la vallée de la Loire et du Rhône. Les moyens destinés à la prévision des crues ont été rationalisés grâce à la

mise en place du Service central d'hydrométéorologie et d'appui à la prévision des inondations (SCHAPI) ;

– la mise en œuvre des programmes de maîtrise des pollutions d'origine agricole (PMPOA) découle de la directive 91/676/CE du 12 décembre 1991, dite directive « Nitrates », auquel les agences de l'eau contribuent à hauteur de 50 %. Si les éleveurs qui souhaitent bénéficier des subventions accordées à ce titre ont jusqu'à fin 2006 pour déposer leur dossier, on peut se féliciter de l'accélération actuelle du rythme de dépôt de dossiers, due en partie à l'effort de simplification des procédures administratives réalisé par le ministère ;

– le Plan national d'allocation des quotas de gaz à effet de serre a été modifié à la demande de la Commission européenne, afin d'élargir de 643 à 1 319 le nombre de sites concernés, et à supprimer le dispositif initial de « réserve de croissance » destiné à prendre en compte le besoin des entreprises dont la croissance est supérieure à la moyenne nationale. Le marché des droits à polluer devrait néanmoins fonctionner efficacement dès le début de l'année 2005 ;

– la baisse des crédits consacrés à la protection de l'eau est uniquement liée à la clarification du financement des agences de l'eau par le ministère de l'écologie ;

– il est souhaitable de ne pas repousser le délai, actuellement fixé à 2005, avant lequel les communes rurales doivent effectuer leurs travaux en matière d'assainissement non collectif ;

– la première phase de concertation sur le projet de loi sur les déchets ménagers sera lancée à la fin de 2004 et au début de 2005, avec notamment l'appui du Conseil national des déchets, dans l'attente des recommandations du groupe de travail relatif au financement de la politique de gestion des déchets ;

– les élus s'approprient de plus en plus le concept de développement durable, et les citoyens ne peuvent à terme que les suivre sur cette voie ;

– la mise en œuvre des directives européennes, qui sont le résultat d'une négociation à laquelle la France a été, par définition, partie prenante, est un devoir du Gouvernement.

Puis, d'autres commissaires sont intervenus.

M. Yves Cochet a d'abord rappelé que c'était M. Michel d'Ornano, appartenant à l'époque à l'une des formations politiques ayant contribué à la naissance de l'UDF, qui avait signé la directive n° 79/409 CE du 2 août 1979 à l'origine du dispositif « Natura 2000 ». Il a ensuite regretté que le budget du ministère de l'écologie fût en régression sur le plan des crédits comme sur celui de l'action en faveur de l'environnement, estimant qu'un domaine de cette importance ne méritait pas ce traitement, d'autant qu'avec son enveloppe



d'environ un milliard d'euros, il s'agissait d'un ministère déjà faiblement doté en comparaison des autres.

Il a déploré l'apport d'une dotation complémentaire de 140 millions d'euros à l'occasion de la loi de finances rectificative, dans la mesure où cet apport risquait de faire l'objet d'un gel dès janvier 2005, comme cela avait déjà été le cas en janvier 2004. Il a jugé qu'une diminution de l'effectif du ministère de 40 emplois se ressentirait lorsqu'il s'agirait de participer à des réunions d'arbitrage interministérielles, les grands ministères bien représentés numériquement pouvant dès lors plus facilement faire prévaloir leur point de vue.

Il a constaté qu'avec une perte d'un tiers de ses crédits, l'ADEME se trouvait au bord du démantèlement, et privée de tous moyens de mener de réelles politiques, ce qui serait préjudiciable à terme, notamment dans le domaine de la gestion des déchets. S'agissant des organismes en charge de la santé publique, il a qualifié de « nain budgétaire » l'Agence française de sécurité sanitaire environnementale (AFSSE) en comparaison de l'Institut de radioprotection et de sûreté nucléaire (IRSN). Il a noté qu'en dépit de ses efforts, le Ministre n'avait pu obtenir des crédits pour la mise en œuvre de l'idée intéressante des bonus-malus à l'achat de véhicules propres dans le cadre du « plan climat ».

Il a enfin posé deux questions, la première concernant la position du Gouvernement à l'égard de l'inscription, dans le projet de loi sur l'eau, de mesures relatives à la fiscalité sur les excédents d'azote et la seconde sur l'incohérence qu'il y aurait à examiner le projet de loi annoncé sur les OGM avant que la mission commune d'information sur les OGM n'ait terminé ses travaux.

M. Léonce Deprez s'est réjoui du souci du ministre de concilier et réconcilier l'écologie et l'économie, en s'appuyant sur un partenariat entre l'Etat et les collectivités locales, puisqu'il s'agissait là d'axes d'analyse convergents avec ceux dégagés par la mission d'information sur l'application de la loi littoral qui a rendu ses conclusions en juillet dernier. Il s'est réjoui de la possibilité, ouverte dans le cadre du projet de loi relatif au développement des territoires ruraux, d'élaborer des schémas de cohérence territoriale ayant valeur de schéma de mise en valeur de la mer, ce qui devrait permettre d'appliquer les dispositions de la loi littoral en fonction des spécificités locales, ainsi que des moyens mobilisés à cet effet par le comité interministériel à l'aménagement et au développement du territoire (CIADT) du 14 septembre dernier. Il a souhaité savoir si le ministère de l'écologie prêterait son concours à leur mise au point. Il a enfin sollicité l'avis du ministre à l'égard de la prolifération des éoliennes sur les côtes de la Manche.

M. Philippe Tourtelier a interrogé le Ministre sur la possibilité d'appliquer le crédit d'impôt de 40 % aux installations photovoltaïques, et sur un éventuel gel des crédits de l'ADEME mobilisés en loi de finances rectificative pour 2004. Il a estimé que la mise en place de tableaux de bord était une bonne idée, et qu'il faudrait l'appliquer au suivi des crédits de la recherche sur l'énergie pour

comparer la part consacrée à l'énergie nucléaire et aux énergies renouvelables, ainsi qu'au suivi des coûts réels de l'énergie.

M. Jean-Marc Nudant a souhaité savoir quel concours budgétaire était prévu pour la recherche sur les véhicules propres.

M. François Dosé a expliqué qu'un budget ne devait pas s'apprécier seulement en termes de moyens, mais aussi en termes d'objectifs et de méthodes. S'agissant de l'eau, il a dénoncé la situation de certaines agences de bassin, telle que celle du bassin Rhin-Meuse, qui ne leur permet pas d'honorer les contrats pluriannuels qu'elles ont passés. Il a estimé que la question du changement climatique ne devait pas relever exclusivement du ministère de l'écologie, mais être prise en charge aussi par les autres ministères concernés, comme celui du logement. Il a regretté que l'action de prévention des risques ne bénéficie pas de crédits dédiés notamment pour le démantèlement des centrales et les déchets radioactifs, et a estimé que le stockage des déchets radioactifs devait faire l'objet d'investigation de nature « sociétale ». Il a enfin déploré que l'Agence nationale pour la gestion des déchets radioactifs (ANDRA) n'ait plus de conseil d'administration depuis un an.

Mme Marie-Françoise Pérol-Dumont a dénoncé la disparition du Fonds national pour le développement des adductions d'eau (FNDAE), obligeant les collectivités locales à prendre en charge directement les opérations d'assainissement des eaux, au risque d'une dégradation de la qualité de l'eau et de l'environnement.

Mme Josiane Boyce a demandé si l'exonération de taxe foncière sur les propriétés non bâties pour les terrains situés dans un site Natura 2000, votée dans le cadre du projet de loi de développement des territoires ruraux, ferait l'objet d'une compensation de l'Etat au profit des collectivités locales.

M. André Flajolet a jugé positive la très forte consommation des crédits du ministère de l'écologie et du développement durable et a salué la volonté du ministre de réaliser enfin l'unification de la police de l'eau. Il a également félicité le Ministre pour la mise en place d'une politique vertueuse de prévention des émissions de dioxyde de carbone même si quelques ajustements restent nécessaires.

Il a ensuite souhaité que le Ministre précise s'il est favorable, s'agissant de la politique de l'eau, à la mise en place d'une fiscalité discriminante à l'égard des comportements contraires à l'objectif de bon état écologique des eaux à atteindre en 2015. Il a également souhaité savoir s'il était envisageable de traiter de manière différente la consommation ponctuelle des clients, d'une part, et les activités structurantes notamment d'aménagement, d'autre part. Il a souligné, d'une manière générale, la nécessité de privilégier une approche préventive plutôt qu'une approche correctrice.

Prenant acte des propos du ministre concernant l'éolien, il a souhaité savoir pourquoi la filière photovoltaïque, qui respecte les paysages, n'était pas davantage soutenue.

M. Michel Roumegoux a estimé que trois priorités apparaissaient en matière de protection de l'environnement : la lutte contre l'effet de serre, la politique de l'eau et le recyclage des déchets.

En ce qui concerne la lutte contre l'effet de serre, il a salué les mesures prises en faveur des biocarburants mais a regretté vivement la modestie des investissements réalisés pour développer le fret ferroviaire que la SNCF soutient trop peu. Il a également regretté que l'éolien, filière présentant des faiblesses importantes, soit privilégié par rapport l'énergie solaire.

Il a ensuite estimé que, puisque des économies doivent être réalisées, il conviendrait de redéployer dans des actions plus utiles, par exemple dans le soutien à l'énergie solaire, les moyens excessifs consacrés à gérer la présence des loups dans les Alpes.

Enfin, il a estimé que l'organisation des filières de retraitement des déchets restait insuffisante et qu'il convenait de mettre en place une véritable économie du traitement des déchets au lieu de considérer celui-ci comme un mal nécessaire.

M. François Sauvadet a souligné la nécessité d'utiliser toutes les solutions techniques pour contribuer à la diversification du bouquet énergétique dans le contexte du renchérissement du prix du pétrole. Il a toutefois jugé que le développement de la filière éolienne posait des problèmes spécifiques. Soulignant la nécessité d'éviter un développement anarchique de ces installations, favorisé par l'incitation financière dont bénéficient les communes d'implantation, et de mieux prendre en compte la protection des paysages, il a souhaité la mise en place d'une approche coordonnée mais respectueuse de l'autonomie communale.

Il a ensuite souligné l'attachement de son groupe au principe selon lequel l'argent des usagers de l'eau doit être consacré à la politique de l'eau, principe enfreint, dans le passé, lorsque des prélèvements ont été réalisés sur la trésorerie des agences de l'eau afin de financer d'autres actions y compris l'administration centrale du ministère de l'environnement.

S'agissant des déchets, il a rappelé le rôle central de l'ADEME en matière notamment de promotion du tri sélectif et a souhaité savoir quelles étaient les perspectives de développement dans ce domaine. Il a également souhaité savoir si une action préventive était envisagée pour réduire à la source la production de déchets en réduisant le volume des emballages.

En conclusion, il a estimé que, si les moyens restaient sans doute insuffisants au regard des enjeux, le groupe UDF, appréciant le pragmatisme de l'approche du ministre et sa capacité d'écoute vis-à-vis des parlementaires et de

l'ensemble de la population, voterait les crédits de l'écologie et du développement durable pour 2005, M. Jean Lassalle s'abstenant à titre personnel.

*En réponse aux différents intervenants, M. Serge Lepeltier, ministre de l'écologie et du développement durable, a apporté les précisions suivantes :*

– s'agissant des moyens de l'ADEME, 71 millions d'euros de crédits de paiement étaient prévus par la loi de finances pour 2004. Le projet de loi de finances pour 2005 lui consacre 32 millions d'euros de crédits de paiement, somme à laquelle le projet de loi de finances rectificative pour 2004 ajoutera 130 millions d'euros, les autorisations de programme pour 2005 étant de 200 millions d'euros. Le Premier ministre s'est engagé à ce que les crédits alloués par la loi de finances rectificative pour 2004 ne subissent pas de gels ;

– la réflexion se poursuit sur un dispositif de bonus-malus pour l'achat de véhicules neufs selon leurs performances en matière de protection de l'environnement. Il conviendrait de l'intégrer dans une analyse plus large de la prise en compte de la préoccupation environnementale dans la fiscalité. L'objectif pourrait être d'associer des incitations à l'acquisition des produits les plus vertueux et des taxes pesant sur les produits les plus polluants, dépenses et produits se compensant sans effet macroéconomique ;

– il a été décidé de ne pas créer de taxe sur l'azote dans le projet de loi sur l'eau. Un travail est en cours avec le ministère de l'agriculture pour utiliser l'éco-conditionnalité des aides versées au titre de la politique agricole commune afin de mieux prendre en compte les processus de production et favoriser ainsi notamment les productions et les exploitations employant le moins d'azote ;

– la discussion du projet de loi relatif aux organismes génétiquement modifiés ne fait pas obstacle à la conduite d'une réflexion globale sur ce thème par la mission parlementaire ;

– le Gouvernement soutient la disposition votée dans le cadre du projet de loi relatif au développement des territoires ruraux permettant aux schémas de cohérence territoriale (SCOT) de comprendre un volet constituant schéma de mise en valeur de la mer (SMVM) ce qui favorisera leur mise en place ;

– l'installation d'éoliennes sur la Manche peut être une solution dans certains cas, mais une réflexion globale est nécessaire dans ce domaine afin de ne pas détruire le paysage français, tout en permettant l'installation d'éoliennes lorsqu'elle représente une solution optimale pour tous.

Le président Patrick Ollier est intervenu pour souligner que la politique énergétique européenne devait prendre en compte la spécificité française que constitue la production d'énergie électrique à 90 % sans émission de gaz à effet de serre ; il a estimé nécessaire d'encadrer l'implantation des éoliennes par des permis de construire, des enquêtes publiques et l'élaboration d'un schéma, par exemple régional, pour définir et organiser les lieux d'implantation.

Le Ministre de l'écologie s'est déclaré d'accord avec ces principes qui peuvent être conciliés avec le respect de l'engagement communautaire pris par la France de développer la production d'électricité d'origine renouvelable, puis a apporté les précisions suivantes :

– le crédit d'impôt de 40 % s'appliquera à l'ensemble des installations fonctionnant avec des énergies renouvelables, y compris l'énergie photovoltaïque ;

– la rentabilité de l'énergie renouvelable serait atteinte dans l'hypothèse où le prix du baril de pétrole atteindrait 70 dollars, plutôt que 50 dollars ;

– les crédits de recherche en faveur des véhicules propres seront doublés en 2005 passant de 20 millions d'euros à 40 millions d'euros ;

– le prélèvement effectué sur les agences de l'eau en 2004 a été important et déresponsabilisant pour ces agences. Mais cette pratique restera exceptionnelle, et les crédits des agences de l'eau ont, dans l'ensemble, été préservés ;

– sur les économies d'énergie dans le secteur du logement, l'effort ne doit pas porter seulement sur la construction de logements neufs, mais aussi sur la rénovation des logements anciens, d'autant que notre consommation moyenne d'énergie est très supérieure à celle d'autres pays situés plus au nord que le nôtre ;

– le conseil d'administration de l'ANDRA est en cours de renouvellement ;

– le Commissariat à l'énergie atomique (CEA) va intégrer au rang de ses priorités la gestion des déchets nucléaires et y consacrer une partie des moyens importants dont il dispose ;

– la suppression du FNDAE par la loi de finances pour 2004 a conduit à transférer ses ressources aux agences de l'eau, qui les distribueront aux départements dans des conditions identiques aux années précédentes ;

– les exonérations de taxe foncière sur les propriétés non bâties applicables aux terrains inclus dans un site Natura 2000 ainsi qu'à certaines zones humides seront compensées par l'Etat ;

– les dispositifs de fiscalité environnementale sont intéressants dès lors que leur produit est affecté à la protection de l'environnement, ce qui n'a pas été le cas de la taxe générale sur les activités polluantes (TGAP) dont le produit, d'un montant de 400 à 500 millions d'euros, a été intégré au budget général de l'Etat. La taxe sur le carbone, qui a été envisagée dans le cadre du plan national de lutte contre le changement climatique a été déclarée inconstitutionnelle, mais cet échec ne doit pas conduire à écarter toute fiscalité écologique ;

– la nécessité de développer sur le long terme l'énergie solaire fait l'objet d'un consensus, en dépit du fait qu'elle est pour l'heure relativement coûteuse ;

– le ministère travaille activement à la gestion des produits en fin de vie. Il existe actuellement plusieurs filières parallèles de traitement, qui se contredisent parfois et posent des problèmes de rentabilité économique ;

– le principe d’une utilisation des produits fiscaux qui peuvent être générés par le secteur de l’eau en faveur de la politique de protection de l’eau ne peut qu’être soutenu ;

– les problèmes liés aux services d’assainissement non collectifs mériteront d’être abordés dans le cadre de l’examen du prochain projet de loi sur l’eau, afin de déterminer, notamment les responsabilités des communes et les moyens qu’elles ont de les remplir.



*La Commission a ensuite examiné, pour avis, les crédits de l’écologie et du développement durable pour 2005.*

Conformément aux conclusions de M. Christophe Priou, rapporteur pour avis, la Commission a émis un *avis favorable à l’adoption des crédits de l’écologie et du développement durable pour 2005.*

---

N° 1865 – 5 : Avis sur le projet de loi de finances pour 2005 : Ecologie et développement durable (Christophe Priou)