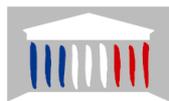


Document
mis en distribution le
29 octobre 2004



N° 1863

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

DOUZIÈME LÉGISLATURE

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

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES FINANCES, DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET DU PLAN SUR LE
PROJET DE **loi de finances pour 2005** (n° 1800),

PAR M. GILLES CARREZ,
Rapporteur Général,
Député.

ANNEXE N° 15

ÉCOLOGIE ET DÉVELOPPEMENT DURABLE

Rapporteur spécial : M. PHILIPPE ROUAULT

Député

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	9
I.– LA MISE EN ŒUVRE DE LA LOI ORGANIQUE RELATIVE AUX LOIS DE FINANCES DU 1^{er} AOUT 2001	11
A.– LE PERIMETRE DES MISSIONS ET PROGRAMMES	11
1.– La mission « Écologie et développement durable »	12
<i>a) Le programme 1 « Prévention des risques et lutte contre les pollutions »</i>	12
<i>b) Le programme 2 « Gestion des milieux et biodiversité »</i>	13
<i>c) Le programme 3 « Soutien aux politiques environnementales et développement durable »</i> ...	14
2.– La participation à la mission interministérielle « Recherche et enseignement supérieur »	17
B.– LA PREPARATION DU PASSAGE AU NOUVEAU CADRE BUDGETAIRE	18
1.– Le pilotage de la réforme	18
2.– Les expérimentations en régions	19
<i>a) L'expérimentation en Midi-Pyrénées</i>	19
<i>b) L'extension des expérimentations en 2005</i>	20
C.– LES OBJECTIFS ET INDICATEURS DE PERFORMANCE	21
II.– L'EXECUTION DES BUDGETS PRECEDENTS	23
A.– L'EXECUTION DU BUDGET 2003	23
1.– L'importance de la régulation budgétaire en 2003	23
2.– Les progrès constatés dans la gestion 2003	23
B.– L'EXECUTION DU BUDGET 2004	25
1.– Les reports de crédits depuis 2003 et les mises en réserve	25
2.– Les annulations de crédits	25
3.– Les principaux transferts de crédits	25
4.– Les fonds de concours	26
4.– Les conséquences de la régulation budgétaire en 2004	27
III.– LES GRANDES LIGNES DU BUDGET 2005	28
A.– LES PRINCIPALES EVOLUTIONS PAR RAPPORT A 2004	28
1.– La présentation des crédits par titre	28
2.– La présentation des crédits par agrégat	30

a) <i>Les changements de périmètre</i>	30
b) <i>La répartition des crédits</i>	30
B. L'EFFORT FINANCIER GLOBAL EN FAVEUR DE L'ENVIRONNEMENT.....	33
IV.– LE DOMAINE « PREVENTION DES RISQUES ET LUTTE CONTRE LES POLLUTIONS » (AGREGAT 23)	35
A.– LA REDUCTION DES POLLUTIONS ET DES NUISANCES ET LA MAITRISE DE L'ENERGIE.....	35
1.– La lutte contre le changement climatique.....	35
a) <i>Le contexte mondial et européen</i>	36
b) <i>Le Plan climat</i>	37
2.– L'action en faveur de la qualité de l'air	37
3.– Le traitement des sites et sols pollués	39
4.– La lutte contre les nuisances sonores	39
B.– LA PREVENTION DES RISQUES TECHNOLOGIQUES ET DES POLLUTIONS INDUSTRIELLES ET AGRICOLES	41
1.– L'inspection des installations classées pour la protection de l'environnement	42
a) <i>Les actions prioritaires</i>	42
b) <i>L'adaptation des moyens</i>	43
2.– L'Institut national de l'environnement industriel et des risques	44
3.– L'Agence française de sécurité sanitaire environnementale.....	46
C.– LA PREVENTION DES RISQUES NATURELS	47
D.– LE ROLE ESSENTIEL DE L'AGENCE DE L'ENVIRONNEMENT ET DE LA MAITRISE DE L'ENERGIE.....	48
1.– Les actions de l'ADEME en 2005.....	48
b) <i>Gestion des déchets et évaluation des produits</i>	50
c) <i>Lutte contre le changement climatique</i>	51
2.– La situation budgétaire de l'ADEME.....	52
E.– LA MAITRISE DES RISQUES NUCLEAIRES	53
V.– LE DOMAINE « PROTECTION DE L'EAU ET DES MILIEUX AQUATIQUES » (AGREGAT 22)	56
A.– LE RENFORCEMENT DE LA POLITIQUE DE PREVENTION DES INONDATIONS.....	56
1.– Les crédits proposés pour 2005	57
2.– Les principales actions	57
a) <i>La poursuite de la réforme de l'annonce des crues</i>	57
b) <i>La réduction de l'exposition aux risques d'inondations</i>	58
B.– LA POLITIQUE DE L'EAU EN ATTENTE D'UNE REFORME	59
1.– La complexité du financement de l'eau	59
a) <i>Les relations entre l'État et les agences de l'eau</i>	59
b) <i>Le prélèvement exceptionnel sur les agences de l'eau en 2004</i>	61
2.– Les évolutions à venir	62
a) <i>Le « décroisement » des sources de financement</i>	62
b) <i>Le projet de loi sur l'eau</i>	64

VI.– LE DOMAINE « PROTECTION DE LA NATURE, SITES ET PAYSAGES » (AGREGAT 21)	65
A.– LA PRESENTATION GENERALE DES CREDITS	66
1.– Les dépenses ordinaires	66
<i>a) Les moyens de fonctionnement</i>	66
<i>b) Les moyens d'intervention</i>	66
2.– Les dépenses en capital	67
B.– LA CREATION D'UN RESEAU D'ESPACES PROTEGES	68
1.– Le Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres	68
2.– Les réserves naturelles	69
3.– Les parcs nationaux	70
C.– LA CONSERVATION, LA GESTION ET LE SUIVI DE LA DIVERSITE BIOLOGIQUE ET PAYSAGERE	70
1.– Le réseau Natura 2000	70
2.– Les parcs naturels régionaux	70
VII.– LE DOMAINE « SOUTIEN AUX POLITIQUES ENVIRONNEMENTALES » (AGREGAT 31)	72
A.– LES EMPLOIS	73
1.– L'évolution des effectifs	73
2.– L'adaptation à la loi organique relative aux lois de finances	76
<i>a) Le plafond d'autorisation des emplois du ministère</i>	76
<i>b) Les transferts en gestion des crédits des personnels</i>	77
B.– LES AIDES AUX ASSOCIATIONS	78
C.– LA TRANSFORMATION DE L'INSTITUT FRANÇAIS DE L'ENVIRONNEMENT	79
EXAMEN EN COMMISSION	81

L'article 49 de la loi organique du 1^{er} 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. À cette date, environ 63 % des réponses étaient parvenues à votre Rapporteur. De nombreuses autres réponses ont été adressées peu de temps après.

Les principales tendances du budget 2005

– Le budget de l'écologie et du développement durable s'élève à 825 millions d'euros en 2005 contre 856 millions d'euros en 2004 (– 3,6 %).

– Les dépenses ordinaires (crédits de fonctionnement et d'intervention) reculent de 7,1 % (615 millions d'euros au lieu de 662). Les moyens de fonctionnement sont de 273,8 millions d'euros (– 5,1 %), les moyens d'intervention de 341 millions d'euros (– 8,7 %).

– Les dépenses d'investissement : les autorisations de programme pour 2005 atteignent 423 millions d'euros, alors qu'elles n'étaient que de 344 millions en 2004, soit une progression de 23 %. Les crédits de paiement s'élèvent à 210 millions d'euros, contre 194 millions l'année dernière (+ 8,3 %). Ces hausses s'expliquent notamment par l'expérimentation de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances, qui se traduit par des dotations globalisées en faveur de quatre régions au titre V et en faveur de l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME) au titre VI.

– Les principales baisses de crédits touchent l'ADEME, dotée de 63 millions (– 37 millions) et le fonctionnement des services (– 3 millions). Les principales hausses concernent le personnel (+ 7 millions) et le chapitre « protection de la nature et de l'environnement » (+ 2 millions). La recherche bénéficie d'1,35 million d'euros supplémentaire (+ 0,6 %), essentiellement en faveur de l'Institut de radioprotection et de sûreté nucléaire. La dotation du ministère hors ADEME et hors recherche est de 511 millions d'euros (+ 5 millions, soit 0,9 %).

– L'effort public global (départements ministériels) en faveur de l'environnement et de la protection de la nature s'établit pour 2005 à 2,96 milliards d'euros.

INTRODUCTION

Pour 2005, le ministère de l'écologie et du développement durable a établi cinq priorités :

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

– la préservation de la biodiversité, avec l'application du Plan d'action patrimoine naturel et le parachèvement du réseau Natura 2000 ;

– la rénovation de la politique de l'eau, par la maîtrise de sa qualité et de son assainissement et par la prévention des inondations ;

– 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, ainsi que des actions comme celles du Plan national santé-environnement 2004-2008 ;

– la promotion du développement durable, par la mise en œuvre de la Charte de l'environnement et la montée en charge des actions du délégué interministériel au développement durable.

Pour financer ces différentes actions, les crédits du ministère de l'écologie et du développement durable seront de 825 millions d'euros, diminuant ainsi de 3,6 % par rapport à 2004 (856 millions d'euros). Cette baisse fait suite à la forte hausse de l'année dernière (+ 11,5 %), due en partie à la budgétisation du Fonds national de solidarité pour l'eau (FNSE).

Cette diminution des crédits s'explique par un recul des dépenses ordinaires (crédits de fonctionnement et d'intervention) de 7,1 % (615 millions d'euros au lieu de 662). En revanche, le montant des autorisations de programme pour 2005 est de 423 millions d'euros, alors qu'il n'était que de 344 millions d'euros en 2004, soit une progression de 23 %. Les crédits de paiement pour dépenses en capital augmentent de 16 millions et s'élèvent à 210 millions d'euros (+ 8,2 %).

Le mouvement de rééquilibrage entre dépenses d'investissement et dépenses ordinaires doit cependant être relativisé, puisque ce sont les titres V et VI qui portent les crédits globalisés des expérimentations menées pour préparer l'application de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances. En outre, le différentiel entre les autorisations de programme et les moyens de paiement est de 213 millions d'euros en 2005, alors qu'il avait été réduit à 150 millions l'année dernière.

Par ailleurs, le ministre de l'écologie a indiqué qu'environ 141 millions d'euros devraient abonder ce budget, dès le début de l'année 2005, en loi de finances rectificative pour 2004 : 130 millions d'euros iraient ainsi 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 à l'Office national de la chasse et de la faune sauvage, sous réserve de l'inscription de ces sommes dans le texte adopté.

Le recours à ces crédits supplémentaires contribuerait à alimenter les critiques habituelles contre le manque de lisibilité du budget de l'écologie et du développement durable, critiques non dénuées de tout fondement. Pour autant, à l'opposé d'une logique de « saupoudrage », ce budget est marqué par la volonté de faire de vrais choix quant aux politiques à conduire.

I.- LA MISE EN ŒUVRE DE LA LOI ORGANIQUE RELATIVE AUX LOIS DE FINANCES DU 1^{er} AOUT 2001

Avant l'application intégrale de la loi organique du 1^{er} août 2001 lors de la prochaine discussion budgétaire, il importe de faire le point sur l'avancée de sa mise en œuvre. Les questions liées aux emplois seront évoquées dans les développements consacrés à l'agrégat 31 (« soutien aux politiques environnementales »).

A.- LE PERIMETRE DES MISSIONS ET PROGRAMMES

La section budgétaire du ministère de l'écologie et du développement durable – section 37 – constitue la mission « Écologie et développement durable » unique et propre au ministère, comme annoncé en Conseil des ministres le 16 juin 2004.

Le ministère de l'écologie participe par ailleurs à la politique interministérielle de recherche et de développement. Il dispose à cet effet de crédits inscrits au budget civil de la recherche et du développement (BCRD) dont l'essentiel est constitué par la subvention à l'Institut de radioprotection et de sûreté nucléaire (IRSN). Ces crédits figureront dans un programme de la mission interministérielle « Recherche et enseignement supérieur ».

On peut regretter que la suggestion émise par votre Commission tendant à créer une mission interministérielle « Écologie et maîtrise des risques » n'ait pas été retenue ⁽¹⁾. La proposition consistait à rassembler, outre les trois programmes du ministère de l'écologie et du développement durable :

– le programme « Sécurité civile », qui constituait alors une mission mono-programme ;

– le programme « Météorologie », actuellement inscrit dans la mission « Transports » ;

– et un nouveau programme « Prévention et contrôle des risques industriels », géré par le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, rassemblant les crédits des directions régionales de l'industrie, de la recherche et de l'environnement (DRIRE), alors inscrits sur le programme « Développement des entreprises ».

Des progrès ont certes été enregistrés : la mission « Sécurité civile » a été scindée en deux programmes et un programme « Contrôle et prévention des risques technologiques et développement industriel » a été créé au sein de la

(1) Michel Bouvard, Didier Migaud, Charles de Courson et Jean-Pierre Brard, « Une nouvelle architecture du budget de l'État pour une plus grande efficacité de l'action publique », Rapport d'information n° 1554, mai 2004.

mission « Développement et régulation économiques ». Il reste que la création d'une mission interministérielle permettrait une meilleure coordination des politiques publiques dans ce domaine.

1.– La mission « Écologie et développement durable »

La mission « Écologie et développement durable » serait dotée en 2005 de 574,2 millions d'euros, soit 70 % du budget du ministère. Elle est composée de trois programmes, décomposés eux-mêmes, au total, en 17 actions et 62 sous-actions.

(en millions d'euros)

Programmes	Crédits en 2005	Part des crédits de la mission
Prévention des risques et lutte contre les pollutions.....	205,6	35,8 %
Gestion des milieux et biodiversité	160	27,9 %
Soutien aux politiques environnementales et développement durable	208,6	36,3 %

Cette subdivision en trois programmes correspond à trois orientations essentielles :

– la garantie ou la restauration des sécurités, incarnée par le programme 1 « Prévention des risques et lutte contre les pollutions » ;

– la préservation du patrimoine naturel, représentée par le programme 2 « Gestion des milieux et biodiversité » ;

– la recherche et la mise en œuvre d'un développement durable, matérialisée par le programme 3 « Soutien aux politiques environnementales et développement durable ».

Ce découpage semble logique et correspond aux différentes politiques menées par le ministère de l'écologie. La question de la création d'un programme spécialement consacré à la politique de l'eau peut cependant être posée, étant donnée la spécificité de ce thème (dans la nomenclature actuelle, elle est répartie dans deux actions du programme 1 et deux actions du programme 2).

a) Le programme 1 « Prévention des risques et lutte contre les pollutions »

Le ministère met en œuvre, au sein de ce programme, la stratégie de prévention des risques et des nuisances. La prévention des risques technologiques et des pollutions, celle des risques naturels ainsi que la maîtrise des effets des processus industriels et des produits et déchets sur l'environnement et la santé contribuent à cette stratégie. La lutte contre le changement climatique et la maîtrise de l'énergie participent également de ce programme. La lutte contre les

pollutions de l'eau et des milieux aquatiques et la gestion des crues constituent une des politiques mettant en œuvre cette stratégie.

Six actions composent ce programme :

- la prévention des risques technologiques et des pollutions ;
- la prévention des risques naturels ;
- la prévention des dommages liés aux inondations ;
- la gestion des déchets et l'évaluation des produits ;
- la lutte contre les pollutions de l'eau et des milieux aquatiques ;
- la lutte contre le changement climatique.

Le responsable de programme est le directeur de la prévention des pollutions et des risques (DPPR) du ministère de l'écologie. Les acteurs concernés sont, outre la DPPR et la Direction de l'eau du ministère, la mission interministérielle de l'effet de serre, les directions régionales de l'industrie, de la recherche et de l'environnement (DRIRE) et les directions régionales de l'environnement (DIREN), les directions départementales des services vétérinaires, de l'agriculture et de la forêt, de l'action sanitaire et sociale et de l'équipement, les services de navigation et les préfetures. Interviennent également des établissements publics tels que l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME), l'Agence française de sécurité sanitaire et environnementale (AFSSE), le Bureau de recherches géologiques et minières (BRGM), l'Institut national de l'environnement industriel et des risques (INERIS), l'Office national des forêts (ONF) ou l'Institut français de recherche pour l'exploitation de la mer (IFREMER). S'y ajoutent enfin les agences de l'eau et des associations comme le Centre d'information et de documentation sur le bruit (CIDB) ou les associations agréées de surveillance de la qualité de l'air (AASQA).

Avec les crédits alloués par la loi de finances pour 2004, ce programme aurait bénéficié de 245 millions d'euros en 2004. Pour 2005, 205,6 millions d'euros sont prévus, soit 35,8 % des crédits de la mission.

b) Le programme 2 « Gestion des milieux et biodiversité »

Ce programme comprend les actions mises en œuvre dans le domaine de la gestion de la ressource en eau et dans celui de la conservation de la biodiversité. Il vise à mieux rendre compte de la mise en œuvre des missions engagées, à bâtir un cadre harmonisé et détaillé, à faire apparaître les différents acteurs intervenant dans le domaine de l'eau et à contribuer, au moyen d'espaces réglementés ou d'outils d'incitation à la gestion durable du patrimoine naturel, à l'arrêt de la perte de biodiversité.

Quatre actions structurent ce programme, dont le responsable est le directeur de la nature et des paysages (DNP) du ministère de l'écologie :

- la préservation du bon état écologique de l'eau et des milieux aquatiques ;
- la gouvernance dans le domaine de l'eau ;
- la développement du réseau des espaces réglementés au titre de la nature et des paysages ;
- l'incitation à la gestion durable du patrimoine naturel.

Les principaux acteurs, outre la DNP et la direction de l'eau du ministère de l'écologie, sont les DIREN, les directions départementales des services vétérinaires, de l'agriculture et de la forêt, de l'action sanitaire et sociale et de l'équipement, les services de navigation et les services départementaux de l'architecture et du paysage.

La mise en œuvre du programme implique, pour les deux premières actions, les agences de l'eau (dont l'intervention est financée par les redevances prélevées par ces organismes), pour la troisième action, les parcs nationaux, les réserves naturelles et les gestionnaires de sites classés et, pour la quatrième action, des établissements publics (Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres, Office national des forêts, Office national de la chasse et de la faune sauvage, Muséum national d'histoire naturelle), les parcs naturels régionaux, les associations de protection de la nature et le groupement d'intérêt public ATEN (ateliers techniques des espaces naturels).

Les crédits de paiement alloués à ce programme représentent 160 millions d'euros dans le projet de loi de finances pour 2005, soit 27,9 % des crédits de la mission (contre 153,8 millions d'euros en 2004).

c) Le programme 3 « Soutien aux politiques environnementales et développement durable »

Ce programme concerne les actions relatives au développement durable et à l'information environnementale et celles concernant le soutien aux fonctions transversales des programmes en termes de pilotage, de coordination et de méthodes. Ce programme devrait notamment permettre une identification plus claire de crédits dévolus au développement durable. Même si cette préoccupation est nécessairement transversale, il est souhaitable que, puisque le ministère de l'écologie assure l'animation de la Stratégie nationale de développement durable (SNDD) depuis 2003, sa traduction budgétaire puisse être plus aisément établie.

Conformément aux recommandations de votre Commission d'il y a quelques mois ⁽¹⁾, ce programme a fait l'objet d'une décomposition plus fine que ce que prévoyait initialement la maquette. Sept actions sont ainsi distinguées :

(1) Michel Bouvard, Didier Migaud, Charles de Courson et Jean-Pierre Brard, « Une nouvelle architecture du budget de l'État pour une plus grande efficacité de l'action publique », Rapport d'information n° 1554, mai 2004.

- le développement durable ;
- les données environnementales ;
- l’action internationale ;
- la qualité de la réglementation et l’efficacité de la police de l’environnement ;
- le management et le soutien ;
- l’information et la communication ;
- la Commission nationale du débat public.

Le responsable de programme est le directeur général de l'administration, des finances et des affaires internationales (DGAFAI) du ministère de l’écologie. Les principaux acteurs, outre la Direction des études économiques et de l’évaluation environnementale (D4E) et la DGAFAI, sont le service de l’inspection générale de l’environnement, l’Institut français de l’environnement et les DIREN.

Il faut signaler l’existence d’une action « Commission nationale du débat public » (CNDP). Cette commission est une autorité administrative indépendante, dont le budget est rattaché à celui du ministère de l’écologie depuis le 1^{er} janvier 2004. Elle fait l’objet d’une action spécifique, qui ne saurait être soumise à objectifs et indicateurs. Ainsi que l’explique l’avant-projet annuel de performance, *« l’action a donc pour seule vocation de permettre d’identifier le budget attribué à la CNDP, tenu hors de tous les mouvements de fongibilité pouvant intervenir au sein du programme »*.

Les crédits de paiement alloués à ce programme représentent 208 millions d’euros en 2004 et 208,6 millions d’euros dans le projet de loi de finances pour 2005. On peut regretter que le poids de ce programme « soutien » soit particulièrement élevé (36,3 % des crédits de la mission), situation qui s’explique par l’inscription de l’ensemble des rémunérations et charges liées aux personnels.

MINISTERE DE L'ECOLOGIE ET DU DEVELOPPEMENT DURABLE
MISSION « ECOLOGIE ET DEVELOPPEMENT DURABLE »
MAQUETTE PAR PROGRAMMES ET ACTIONS

Programme 1
Prévention des risques et lutte contre les pollutions

Programme 2
Gestion des milieux et biodiversité

Programme 3
Soutien aux politiques environnementales et développement durable

Action 11
Prévention des risques technologiques et des pollutions

Action 21
Préservation du bon état écologique de l'eau et des milieux aquatiques

Action 31
Développement durable

Action 12
Prévention des risques naturels

Action 22
Gouvernance dans le domaine de l'eau

Action 32
Données environnementales

Action 13
Prévention des dommages liés aux inondations

Action 23
Développement du réseau des espaces réglementés au titre de la nature et des paysages

Action 33
Action internationale

Action 14
Gestion des déchets et évaluation des produits

Action 24
Incitation à la gestion durable du patrimoine naturel

Action 34
Qualité de la réglementation et efficacité de la police de l'environnement

Action 15
Lutte contre les pollutions de l'eau et des milieux aquatiques

Action 35
Management et soutien

Action 16
Lutte contre le changement climatique

Action 36
Information et communication

Action 37
Commission nationale du débat public

2.- La participation à la mission interministérielle « Recherche et enseignement supérieur »

Le ministère de l'écologie est partie prenante du programme « Recherche dans le domaine des risques et des pollutions » de la mission interministérielle « Recherche et enseignement supérieur ». Pour 2005, cette participation représenterait 251 millions d'euros, soit 30 % du budget du ministère.

Ce programme vise à réunir les acteurs majeurs de la recherche sur le thème des ressources vivantes. Il permettra de coupler les objectifs stratégiques du Gouvernement, la réponse aux besoins de la société et la capacité d'organisation de la production de connaissances et de prospective scientifique des organismes. Chaque action s'appuiera sur un comité de pilotage composé des partenaires intéressés par les politiques publiques et scientifiques sous-jacentes. Les programmes incitatifs seront pilotés par des comités d'orientation. L'évaluation de la qualité et de l'impact des recherches sera développée.

Ce programme, dont le responsable est le directeur des études économiques et de l'évaluation environnementale (D4E) du ministère de l'écologie, est composé de cinq actions :

- la recherche sur l'évaluation et la prévention des risques technologique et des pollutions ;
- la recherche sur l'évaluation et la prévention des risques sanitaires environnementaux ;
- la recherche sur l'évaluation et la prévention des risques nucléaires ;
- la recherche et développement dans le domaine de l'environnement et la maîtrise de l'énergie ;
- le pilotage et l'animation du programme.

Les opérations propres du ministère de l'écologie et celles des établissements publics (AFSSE, INERIS, IRSN, ADEME), financées au titre du budget civil de recherche et développement (BCRD), s'inscriront dans ce programme. Les opérations propres au ministère de l'écologie devraient relever de l'action « pilotage et animation du programme ».

Les crédits de paiement alloués à ce programme représentent 269,6 millions d'euros en 2004 et 279,4 millions d'euros dans le projet de loi de finances pour 2005.

MINISTERE DE L'ÉCOLOGIE ET DU DÉVELOPPEMENT DURABLE
MISSION INTERMINISTÉRIELLE « RECHERCHE ET ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR »
Maquette du programme 1 : Recherche dans le domaine des risques et des pollutions

Action R1
Recherche sur l'évaluation et la prévention des risques technologiques et des pollutions

Action R2
Recherche sur l'évaluation et la prévention des risques sanitaires environnementaux

Action R3
Recherche sur l'évaluation et la prévention des risques nucléaires

Action R4
Recherche et développement dans le domaine de l'environnement et la maîtrise de l'énergie

Action R5
Pilote et animation du programme

B.— LA PRÉPARATION DU PASSAGE AU NOUVEAU CADRE BUDGETAIRE

1.— Le pilotage de la réforme

Au sein de l'administration centrale, c'est la Direction générale de l'administration, des finances et des affaires internationales (DGAFAI) qui joue un rôle pilote dans la mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances du 1^{er} août 2001.

D'une part, en matière de contrôle de gestion, le ministère a publié en mars 2003 un plan triennal de développement et de généralisation couvrant la période 2002-2004. De septembre 2003 à juin 2004, un plan complémentaire a été préparé, portant sur la mise en place pour le 1^{er} janvier 2006 d'un système opérationnel sur le plan technique (système d'information) et sur le plan organisationnel (installation d'un réseau de contrôleurs de gestion).

D'autre part, en matière de nouveaux outils de comptabilité publique, depuis la mise en place du progiciel ACCORD ⁽¹⁾ le 1^{er} janvier 2002, l'« équipe ACCORD », rattachée à la DGAFAI, a procédé à la formation de tous les utilisateurs et a assuré les actions d'appui nécessaires. Depuis la fin de 2002, elle a été associée aux travaux préparatoires à ACCORD II et, depuis quelques mois, aux ateliers créés pour la définition de la solution alternative qui devra permettre l'exécution des lois de finances conformément aux nouvelles dispositions organiques.

(1) Application coordonnée de comptabilité, d'ordonnancement et de règlement de la dépense de l'État.

2.– Les expérimentations en régions

a) *L'expérimentation en Midi-Pyrénées*

En 2004, la Direction régionale de l'environnement (DIREN) de Midi-Pyrénées a expérimenté la globalisation des crédits dans le cadre de la préfiguration de l'application de la loi organique de 2001. Cela avait conduit à la création du chapitre 39-01 en dépenses ordinaires et des articles 90 à chacun des chapitres 57-20 et 67-20 en dépenses en capital.

À l'issue du premier semestre 2004, quatre enseignements principaux pouvaient être dégagés :

– une des grandes réussites est la mise en place d'un dialogue de gestion interne à la région entre les services chargés de la mise en œuvre des politiques du ministère. Ce dialogue a été établi tant sur l'information en direction des ordonnateurs secondaires délégués que pour l'élaboration et la mise en œuvre du budget opérationnel de programme (BOP)⁽¹⁾ 2004 et la nouvelle architecture des programmes budgétaires. Il s'est traduit par le renforcement des rôles du comité de coordination de l'environnement et du comité de pilotage ;

– la globalisation des crédits demeure incomplète, dans la mesure où elle conserve le clivage entre dépenses ordinaires et dépenses en capital et, au sein de cette dernière catégorie, entre les titres budgétaires. Pour autant, une première utilisation de la capacité de fongibilité a pu être menée dans la phase d'élaboration du BOP. L'exercice de fongibilité en cours d'exécution est en train d'être pratiqué avec l'examen des bilans à mi-gestion des unités opérationnelles ;

– en l'absence d'outil de suivi, une charte de bonne gestion a été définie et validée par les huit préfets concernés en février 2004. Elle précise les engagements des partenaires afin d'optimiser la gestion des crédits et de conduire et de renseigner les tableaux de suivi. De même, un travail doit être mené autour de l'élaboration des indicateurs de performance : des indicateurs spécifiques aux objectifs de la région Midi-Pyrénées ;

– les échanges de la DIREN, en tant que responsable du BOP, avec les 24 unités opérationnelles ont révélé un niveau d'appropriation de la loi organique très hétérogène. La nécessité d'un dispositif de formation est apparue afin que la mobilisation pour le suivi des crédits et des actions soit suffisante. Ceci sera d'autant plus efficace si ce dispositif est doublé d'une bonne mobilisation des crédits de paiement, d'où une responsabilisation nécessaire des unités opérationnelles sur les impératifs d'atteinte des objectifs affichés.

(1) *Les budgets opérationnels de programme (BOP) sont les fractions de programme déléguées à un opérateur (déconcentré ou non), participant à sa réalisation pour en permettre la mise en œuvre.*

Ces premiers enseignements ont débouché sur l'élaboration d'un plan d'action partagé qui doit permettre d'optimiser la gestion des crédits, d'achever le travail sur les indicateurs de performance régionaux et d'élaborer les BOP pour 2005.

b) L'extension des expérimentations en 2005

À partir du 1^{er} janvier 2005, trois autres régions rejoignent l'expérimentation : Bourgogne, Rhône-Alpes et Provence-Alpes-Côte d'Azur. Afin de mettre en place la nouvelle structure des autorisations d'engagement et crédits de paiement, trois chapitres sont créés au sein du titre V, chacun d'entre eux regroupant l'ensemble des dépenses d'un programme. Ainsi, le chapitre 59-01 regroupe les crédits du programme « Prévention des risques et lutte contre les pollutions » (22,93 millions d'euros), le chapitre 59-02 rassemble les crédits du programme « Gestion des milieux et biodiversité » (19,89 millions d'euros) et le chapitre 59-03 englobe les crédits du programme « Soutien aux politiques d'environnement et développement durable » (6,68 millions d'euros).

L'ensemble de ces dotations globalisées représente près de 50 millions d'euros. La préfiguration concerne l'ensemble des crédits d'une région, c'est-à-dire ceux attribués à l'ensemble des ordonnateurs secondaires délégués participant à la mise en œuvre des politiques du ministère de l'écologie. En matière de mesure de la performance, les régions sont tenues de décliner des objectifs au plan local, de se conformer aux indicateurs retenus et de respecter les échéances fixées.

Les régions auront un BOP par programme, soit trois BOP par région. Une réflexion est en cours pour les régions où la DIREN gère les crédits d'un bassin hydrographique. Dans la mesure où le champ de cette gestion dépasse les limites de la seule région, siège de la DIREN, il pourrait être opportun d'avoir un BOP correspondant aux objectifs et moyens alloués à l'échelle d'un bassin. Ces choix seront confirmés ou infirmés après la mise en œuvre des expérimentations prévues en 2005.

Par ailleurs, une autre expérimentation sera mise en place en 2005. Afin d'appréhender l'intervention des établissements publics dans le nouveau cadre budgétaire, l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME), établissement sous co-tutelle du ministère de l'écologie et des ministères chargés de l'industrie et de la recherche, s'est portée candidate pour préfigurer le changement. Votre Rapporteur spécial exposera les conditions de cette expérimentation dans ses développements ultérieurs consacrés à l'ADEME.

C.– LES OBJECTIFS ET INDICATEURS DE PERFORMANCE

Les objectifs et indicateurs de performance sont présentés cette année dans des documents préfigurant les futurs projets annuels de performance (PAP), prévus par l'article 51 de la loi organique relative aux lois de finances. L'avant-projet annuel de performance consacré à l'écologie, que votre Rapporteur spécial a pu consulter dans une version non définitive, expose les différents objectifs et indicateurs proposés par le ministère de l'écologie. Sans prétendre ici à un examen approfondi, il est possible d'indiquer plusieurs motifs de satisfaction.

En premier lieu, conformément au guide méthodologique sur la démarche de performance élaboré en juin 2004 ⁽¹⁾, on y trouve des objectifs :

– d'efficacité socio-économique : par exemple, l'indice de diversité spécifique des oiseaux communs permet de témoigner de l'évolution de la biodiversité ;

– de qualité de service : cette qualité peut se mesurer par des enquêtes auprès des usagers, par exemple en établissant le pourcentage de la population considérant que les usines et les élevages respectent la réglementation sur la prévention des risques et de la pollution ;

– d'efficacité de gestion : à titre d'illustration, l'efficacité de la police de l'eau est mesurée par le pourcentage de jours d'activité consacrés aux contrôles et par le nombre d'actes d'autorisation par équivalents temps plein.

En deuxième lieu, les indicateurs proposés ne se contentent pas de reprendre les indicateurs existants dans les actuels agrégats, qui présentent des lacunes que votre Rapporteur spécial a déjà dénoncées ⁽²⁾. De nouveaux indicateurs seront donc construits. En matière de prévention des risques naturels, par exemple, le ministère propose de calculer le ratio entre le montant total des travaux de prévention réalisés et le montant des aides distribuées à des fins incitatives (aux particuliers, entreprises, collectivités territoriales).

En dernier lieu, la plupart des indicateurs de résultat seront mis au point d'ici à l'année prochaine et pourront donc être renseignés dès le projet de loi de finances pour 2006.

Toutefois, plusieurs critiques peuvent être formulées. Certains indicateurs ont l'inconvénient d'être lointains et très larges. Par exemple, l'indicateur de l'action « lutte contre le changement climatique » (programme 1) est la quantité des émissions françaises de gaz à effet de serre. Outre que l'objectif-cible, conformément au protocole de Kyoto, est fixé pour 2010, le choix de cet

(1) « La démarche de performance : stratégie, objectifs, indicateurs », par le Ministère de l'économie des finances et de l'industrie, les Commissions des finances de l'Assemblée nationale et du Sénat, la Cour des comptes et le Comité interministériel d'audit des programmes.

(2) Voir en particulier le Rapport spécial sur le projet de loi de finances pour 2003 (n° 256 annexe 13, octobre 2002).

indicateur peut laisser penser que la réduction des gaz à effets de serre ne dépend que de cette seule action. De même, en matière de déchets (action 4 du premier programme), l'évolution de la production d'ordures ménagères par habitant est loin de dépendre directement des seules politiques du ministère de l'écologie. Il serait préférable de choisir des objectifs dont la réalisation dépend de façon déterminante des activités du programme.

En outre, certains indicateurs relèvent insuffisamment d'une logique de performance. Ainsi, l'incitation à la gestion durable du patrimoine naturel serait notamment mesurée par le taux de couverture des zones nationales d'intérêt écologique, faunistique ou floristique (ZNIEFF) par des dispositifs de protection tels que des parcs naturels régionaux, des réserves biologique ou des zones Natura 2000. L'inconvénient d'un tel choix est qu'il n'incite pas à une optimisation de la dépense publique. Il en va de même, par exemple, avec le critère du nombre de plans de prévention des risques naturels (PPR) approuvés chaque année (rapporté aux prévisions). Si l'intérêt de ces données est incontestable, s'il est souhaitable qu'elles soient portées à la connaissance des parlementaires, il importe que les objectifs et indicateurs soient, eux, davantage orientés vers une meilleure gestion de la dépense publique.

II.- L'EXECUTION DES BUDGETS PRECEDENTS

« Le budget du ministère de l'écologie et du développement durable est, traditionnellement, affecté par diverses mesures intervenant en cours d'exercice, tels les basculements d'autorisations de programme et les reports, les transferts et les virements, de sorte que le montant des dotations effectives s'écarte très sensiblement des crédits ouverts en loi de finances initiale » note le Contrôleur financier central dans son rapport sur l'exécution 2003. L'examen de l'exécution des budgets 2003 et 2004 ne dément pas cette constatation.

A.- L'EXECUTION DU BUDGET 2003

La régulation budgétaire a été de très grande ampleur en 2003. En sens inverse, des progrès ont été enregistrés dans la gestion budgétaire.

1.- L'importance de la régulation budgétaire en 2003

Dès le début de l'année 2003, les crédits votés dans la loi de finances initiale ont été bloqués à hauteur de 43,33 millions d'euros en crédits de paiement et de 38,58 millions d'euros en autorisations de programme, afin de constituer une réserve de précaution et d'innovation. Celle-ci a ensuite été en partie concrétisée par une annulation de 23,83 millions d'euros en crédits de paiement et de 16,54 millions d'euros en autorisations de programme le 14 mars. Le 21 mars suivant est intervenu le gel du montant restant. Le 22 avril, le ministère chargé du budget décidait de mettre plus du tiers des reports de 2002 en réserve, soit 114,4 millions d'euros (crédits de paiement).

Au second semestre 2003, trois décisions successives ont permis la levée partielle de ces gels : 11 millions d'euros pour les travaux de prévention des inondations (3 juillet), 3,84 millions d'euros pour les associations de protection de l'environnement (7 juillet) puis 25,33 millions d'euros au titre des reports (10 septembre). Au mois d'octobre 2003, une deuxième annulation a porté sur 50,51 millions d'euros de moyens de paiement, dont 23,81 millions d'euros en investissement. Enfin, 28,41 millions d'euros en crédits de paiement et 47,55 millions d'euros en autorisations de programme ont annulés par la loi de finances rectificative du 30 décembre 2003.

Ces diverses mesures ont contribué à faire reporter 100,49 millions d'euros sur la gestion 2004. Ces reports ont été gelés à hauteur de 91,51 millions d'euros.

2.- Les progrès constatés dans la gestion 2003

Le taux de consommation des crédits s'est particulièrement élevé ces dernières années, mettant fin à une sous-consommation chronique. En 2002 déjà, le taux de consommation officiel de 66,7 % masquait le fait que 302,56 millions

d'euros de crédits de paiement étaient reportés sur l'exercice 2003. En 2003, face à un montant utilisable de 952 millions d'euros (crédits de paiement), le montant total des consommations s'est élevé à 914 millions d'euros, soit 96 %.

S'agissant des dépenses ordinaires, le taux de consommation est de 95,9 % contre 87,5 % en 2002. Les crédits de paiement des titres V et VI sont consommés à hauteur de 97,4 % contre 49,4 % en 2002 (conséquence de la forte diminution des crédits disponibles). Les reports de ces crédits de paiement vers 2004 chutent donc spectaculairement (18 millions d'euros contre 317 millions en 2002-2003).

Dans son rapport annuel, le contrôleur financier central pointait plusieurs améliorations intervenues pendant la gestion 2003, telles que par exemple : la diminution significative des reports de crédits en fin d'exercice 2003 ; la clôture d'opérations d'investissement parfois très anciennes, supprimant ainsi des sources d'intérêts moratoires coûteux ; pour le chapitre 57-10, la mise en place très rapide des crédits au titre du plan POLMAR en janvier 2003 et la création des ordonnateurs secondaires préfets de zone de défense civile.

À l'inverse, plusieurs insuffisances peuvent être signalées :

- une programmation budgétaire insuffisamment élaborée ;
- le très grand nombre d'articles dans certains chapitres (34-98, 44-10, 67-20). Dans l'esprit de la loi organique relative aux lois de finances de 2001, le parti a été pris de gérer les crédits au chapitre, par le biais de mouvements multiples, pour en faciliter le bon usage ;
- la difficulté à suivre les crédits de fonds de concours affectés aux dépenses d'investissement ;
- des financements peu transparents dans le cadre de la recherche : certains montages financiers dans le cadre des subventions d'investissement sur le Fonds de la recherche scientifique et technologique (chapitre 67-20 article 80) destinées à des associations ne se font pas au meilleur coût budgétaire pour l'État ;
- le fort déséquilibre sur certains chapitres (57-20, 67-20) entre autorisations de programme et crédits de paiement.

B.– L'EXECUTION DU BUDGET 2004

En 2004, le niveau de consommation des crédits s'est encore élevé (1,94 % de crédits inutilisés), du fait notamment d'une meilleure consommation des reports. Cette plus grande rigueur dans la gestion des crédits doit être saluée. Pour 2005, les prévisions de paiement (990 millions d'euros) sont d'ailleurs d'un montant comparable aux paiements effectués en 2004 (986 millions d'euros).

1.– Les reports de crédits depuis 2003 et les mises en réserve

100,49 millions d'euros de crédits ont été reportés depuis l'exercice 2003 :

– 23,87 millions d'euros pour les dépenses ordinaires, dont 4,8 millions d'euros au titre des reports de l'ancien compte d'affectation spéciale « Fonds national de solidarité pour l'eau » (FNSE) et 0,2 million d'euros au titre des fonds de concours ;

– 76,62 millions d'euros pour les dépenses en capital, dont 58,74 millions d'euros au titre du FNSE.

La majeure partie de ces reports, ouverts par des arrêtés des 17 février, 29 mars et 18 mai 2004, sont bloqués en gestion à hauteur de 91,51 millions d'euros par la mise en réserve pour régulation budgétaire. Cette régulation a imposé au ministère de l'écologie la mise en réserve de 136,24 millions d'euros en autorisations de programme, de 22,82 millions d'euros en dépenses ordinaires et de 113,31 millions d'euros en crédits de paiement sur les titres V et VI.

Une autre mise en réserve de crédits a été opérée en août 2004, sur le budget de l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME). Portant sur 74 millions d'euros et correspondant à 28 % de son budget (262 millions d'euros en 2004), ce gel est venu s'ajouter à une situation budgétaire déjà difficile pour l'Agence.

2.– Les annulations de crédits

Par arrêté du 17 février 2004, 18 millions d'euros de crédits de paiement ont été annulés. Ont, en particulier, été concernés le Fonds d'intervention contre les pollutions marines accidentelles (5,8 millions), l'ADEME (4,5 millions) et le chapitre « Protection de la nature et de l'environnement – Subventions d'investissement » (4,1 millions). Par décret du 11 septembre 2004, le Gouvernement a également annulé 6 millions d'euros de crédits de paiement et 20 millions d'euros d'autorisations de programme (en particulier, 10 millions annulés pour l'ADEME).

3.– Les principaux transferts de crédits

Comme chaque année, la dotation du ministère comprend une part de crédits à transférer au cours de l'exercice pour la gestion des effectifs à partir des chapitres de rémunération des personnels relevant de statuts de différents départements ministériels. Pour l'exercice 2004, le transfert porte sur

1.639 emplois au budget « Équipement, transports logement, tourisme et mer » (61,2 millions d'euros), 698 emplois au budget « Agriculture, alimentation, pêche et affaires rurales » (26,2 millions d'euros), 12 emplois au budget « Travail, santé et solidarité » (0,5 million d'euros) et 1.208 emplois au budget « Économie, finances et industrie » (41,5 millions d'euros).

S'ajoute à ce transfert celui des crédits de fonctionnement des inspections des installations classées : 4,42 millions d'euros du chapitre 34-98 vers le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie et le ministère de l'agriculture, de l'alimentation, de la pêche et des affaires rurales (arrêté du 29 mars 2004).

Parmi les autres transferts intervenus, on peut notamment mentionner parmi les dépenses d'investissement :

– 3,95 millions d'euros en autorisations de programme et crédits de paiement du chapitre 67-20 vers le budget « Intérieur, sécurité intérieure et libertés locales » en tant que quote-part à la gestion du programme exceptionnel d'investissement réalisé en Corse (arrêté du 13 mai 2004) ;

– 0,12 million d'euros en autorisations de programme et crédits de paiement du chapitre 67-30 (ADEME) vers le budget de l'économie, des finances et de l'industrie (arrêté du 11 mai 2004) pour la réhabilitation du site de la mine d'or de Salsigne (Aude), dans le cadre du cofinancement des travaux de réhabilitation du sol.

4.– Les fonds de concours

Le montant des fonds de concours rattachés au 30 juin 2004 s'élève à 20 millions d'euros en autorisations de programme et à 160,66 millions d'euros en crédits de paiement (1,16 million en dépenses ordinaires et 159,5 millions en investissement) et concerne les catégories de fonds de concours suivantes :

– 20 millions d'euros en autorisations de programme et 159,39 millions d'euros en crédits de paiement en tant que contribution exceptionnelle des agences de l'eau ;

– 0,81 million d'euros provenant des indemnités piscicoles versées par les concessionnaires de production d'énergie hydraulique et de la vente d'alevins et de poissons au profit des établissements domaniaux de pisciculture ;

– 0,42 million d'euros en dépenses ordinaires correspondant au produit des redevances perçues par les directions régionales de l'environnement (DIREN) et affectées à des dépenses de personnel et de fonctionnement (chapitres 31-95, 33-90 et 34-98) ou à la contribution aux dépenses spécifiques des cellules d'études des débits des cours d'eau et des services déconcentrés de l'environnement ;

– 0,11 millions d'euros en tant que participation à des études, acquisitions ou travaux d'équipement relatifs à la protection de la nature, à la prévention et à la lutte contre les pollutions ainsi qu'à la gestion des eaux (chapitre 57-20).

Aucune intégration de fonds de concours au budget général n'est, semble-t-il, rendue nécessaire par la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances. Les fonds de concours n° 297, 818, 819, 820, 821, 824 et 996 répondent aux critères du II de l'article 17 de la loi organique : il s'agit de fonds « à caractère non fiscal versés par des personnes morales ou physiques » et ce pour « concourir à des dépenses d'intérêt public ». Quant aux fonds de concours n° 296, 299, 301, 342, 454, 498 et 568, ils entrent dans le champ de la nouvelle procédure d'attribution de produits du III de l'article 17 applicable aux « recettes tirées de la rémunération de prestations régulièrement fournies par un service de l'État ».

4.– Les conséquences de la régulation budgétaire en 2004

Concernant l'agrégat 21, le gel porté sur le chapitre 57-20 a affecté les études sur les actions Natura 2000, dans les réserves naturelles ou encore dans le domaine de la biodiversité. Le gel sur le chapitre 67-20 a perturbé le dispositif d'assainissement des dettes et a affecté principalement les subventions d'investissement du projet Natura 2000, mais également la participation de l'État aux opérations grands sites ou aux investissements dans les parcs naturels régionaux. Toutes ces actions sont partenariales et les gels de crédits ne permettent pas à l'État de remplir ses obligations, en particulier envers les collectivités locales. La mise en réserve de crédits sur le chapitre 67-41 affecte des crédits nécessaires aux parcs nationaux pour des acquisitions, des aménagements, des mises aux normes, la sécurité, la réhabilitation de refuges et le logement d'agents.

Concernant l'agrégat 22, la régulation et la suppression des reports sur les titres V et VI n'auraient pas permis à la Direction de l'eau de faire face à sa programmation sans le recours au fonds de concours exceptionnel des agences de l'eau, qui a permis d'honorer des dettes. La prise en compte des autorisations de programme disponibles dans les régions a permis de favoriser l'action prioritaire de la Direction de l'eau pour les inondations, mais au prix de l'abandon de nombreuses autres actions.

Pour l'agrégat 31, la régulation a notamment affecté les crédits destinés aux associations et les dépenses d'investissement. Dans les DIREN par exemple, cette diminution s'est produite alors que ces directions ont été sollicitées de façon accrue pour susciter des projets associatifs nouveaux dans le cadre du développement durable. En outre, nombre de DIREN ont été dans l'impossibilité d'honorer les tranches 2004 des conventions pluriannuelles signées les années précédentes avec certaines associations. *De facto*, les montants attribués ont donc été diminués.

III.- LES GRANDES LIGNES DU BUDGET 2005

A.- LES PRINCIPALES EVOLUTIONS PAR RAPPORT A 2004

1.- La présentation des crédits par titre

Le tableau suivant compare, par titre et par chapitre, les crédits inscrits en loi de finances pour 2004 et ceux proposés dans le projet de loi de finances pour 2005.

COMPARAISON DES CREDITS EN 2004 ET 2005

(en millions d'euros)

	Loi de finances pour 2004	Projet de loi de finances pour 2005
1^{ère} partie – Personnel – Rémunérations d'activité		
Chapitre 31-90 Rémunération des personnels	85,03	88,39
Chapitre 31-93 Personnel rémunéré sur une base autre que celle du statut de la fonction publique	1,30	1,33
Chapitre 31-94 Indemnités et allocations diverses	28,81	30,8
Chapitre 31-95 Vacances et indemnités diverses	4,55	5,7
3^{ème} partie – Personnel en activité et en retraite. Charges sociales		
Chapitre 33-90 Cotisations sociales – Part de l'État	12,75	14,44
Chapitre 33-91 Prestations sociales versées par l'État	2,70	0,66
Chapitre 33-92 Autres dépenses d'action sociale	0,73	0,69
Total pour les crédits de personnel	135,87	142,01
4^{ème} partie – Matériel et fonctionnement des services		
Chapitre 34-98 Moyens de fonctionnement des services	88,58	74,91
6^{ème} partie – Subventions de fonctionnement		
Chapitre 36-41 Subventions de fonctionnement à divers établissements publics	56,04	53,95
7^{ème} partie – Dépenses diverses		
Chapitre 37-03 Commission nationale du débat public	2,01	2,01
Chapitre 37-91 Frais de justice et réparations civiles	0,93	0,9
Chapitre 39-01 <i>Dotation globalisée expérimentale de la région Midi-Pyrénées (ancien)</i>	5,14	
Total pour les crédits de fonctionnement	152,61	131,77
Total pour le titre III	288,48	273,78
4^{ème} partie – Action économique – Encouragements et interventions		
Chapitre 44-10 Protection de la nature et de l'environnement	85,74	75,78
Chapitre 44-20 Subventions à divers organismes	52,65	28,72
Chapitre 44-40 Subventions à l'Institut de radioprotection et de sûreté nucléaire	235,43	236,78
Total pour le titre IV	373,82	341,28
Total pour les dépenses ordinaires	662,3	615,06
7^{ème} partie – Équipements administratifs et divers		
Chapitre 57-10 Fonds d'intervention contre les pollutions marines accidentelles	0,7	0,7
Chapitre 57-20 Protection de la nature et de l'environnement. Études, acquisitions et travaux d'investissement	25,05	24,77
Chapitre 57-91 Équipement immobilier des services	5,5	5,5
9^{ème} partie – Expérimentations dans le cadre de la loi organique du 1^{er} août 2001		
Chapitre 59-01 Programme « Prévention des risques et lutte contre les pollutions » – Dotations globalisées expérimentales (<i>nouveau</i>)		22,93
Chapitre 59-02 Programme « Gestion des milieux et biodiversité » – Dotations globalisées expérimentales (<i>nouveau</i>)		19,89
Chapitre 59-03 Programme « Soutien aux politiques environnementales et développement durable » – Dotations globalisées expérimentales (<i>nouveau</i>)		6,68
Total pour le titre V	31,25	80,47
Chapitre 67-20 Protection de la nature et de l'environnement. Subventions d'investissement	67,67	46,77
Chapitre 67-30 <i>Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ancien)</i>	71	
Chapitre 67-41 Subventions d'investissement à divers établissements publics	24,11	19,94
9^{ème} partie – Expérimentations dans le cadre de la loi organique du 1^{er} août 2001		
Chapitre 69-01 Dotations globalisées expérimentales : Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (<i>nouveau</i>)		63
Total pour le titre VI	162,78	129,71
Total pour les crédits de paiement	194,03	210,18
Total du budget écologie et développement durable	856,33	825,24

Source : projet de loi de finances pour 2005.

- Le titre III (moyens des services) est doté de 273,8 millions d'euros en 2005, contre 288,57 millions en 2004 (– 14,78 millions, soit – 5,12 %).

– Personnels : la mesure nouvelle de 6,1 millions d'euros s'explique notamment par la revalorisation du point de rémunération de la fonction publique intervenue au 1^{er} janvier 2004, par des créations d'emploi (dans les services d'annonce des crues et l'inspection des installations classées) et par la transformation de l'Institut français de l'environnement (IFEN) en service à compétence nationale.

– Personnels en activité et en retraite. Charges sociales : le solde des mesures nouvelles s'établit à – 483.574 euros, en raison principalement du transfert du versement des prestations familiales aux Caisses d'allocations familiales (– 2,16 millions d'euros).

– Matériel et fonctionnement des services : la baisse de 13,66 millions d'euros correspond essentiellement aux transferts sur les chapitres 59-01 à 59-03 des crédits pour les régions qui expérimenteront la loi organique en 2005 (– 11,09 millions d'euros) et à des économies sur l'ensemble des agrégats budgétaires.

– Subventions de fonctionnement : les ajustements majeurs concernent le Conseil supérieur de la pêche (– 3,39 millions d'euros) et l'Agence française de sécurité sanitaire environnementale (AFSSE, + 1,7 millions d'euros), le transfert des crédits de l'Institut français de l'environnement (IFEN) du fait de son changement de statut (– 5,4 millions d'euros) et l'inscription de la subvention à l'Office national de la chasse et de la faune sauvage (+ 5 millions d'euros).

- Le titre IV (interventions publiques) est doté de 341,28 millions d'euros en 2005, contre 373,83 millions en 2004, soit une diminution de 8,7 % (– 32,55 millions d'euros). Cette réduction correspond quasi exclusivement au transfert sur les chapitres 59-01 à 59-03 (12,3 millions d'euros) et 69-01 (30 millions d'euros) pour les quatre régions et l'ADEME qui expérimenteront la loi organique.
- Le titre V (investissements exécutés par l'État) comporte en 2005 80,46 millions d'euros de crédits de paiement et 98,43 millions d'euros d'autorisations de programme. Les mesures nouvelles de 36,63 millions d'euros représentent l'ensemble des crédits des trois programmes du ministère pour les quatre régions où sera préfigurée la loi organique (Midi-Pyrénées, Bourgogne, PACA et Rhône-Alpes). Les crédits de fonctionnement représentent 29,14 millions d'euros, soit 59 % du total.
- Le titre VI (subventions d'investissement accordées par l'État) est doté de 129,72 millions d'euros en crédits de paiement et 325,04 millions d'autorisations de programme. 63 millions d'euros sont consacrés à l'ADEME au titre de l'expérimentation de la loi organique (subvention de fonctionnement et d'investissement des anciens chapitre 44-20 article 20 et chapitre 67-30).

2.– La présentation des crédits par agrégat

a) Les changements de périmètre

Le projet de loi de finances pour 2005 comporte plusieurs changements qui affectent le périmètre de la section budgétaire « Écologie et développement durable ». Il s'agit :

– pour l'agrégat 31 « Soutien aux politiques environnementales », du transfert aux caisses d'allocations familiales du service des prestations familiales dues aux agents de l'État exerçant leurs fonctions en métropole (2,16 millions d'euros) ;

– pour l'agrégat 22 « Protection de l'eau et des milieux aquatiques », du transfert des crédits d'investissement (3,2 millions d'euros en crédits de paiement et 2 millions d'euros en autorisations de programme) destinés au plan exceptionnel d'investissement en faveur de la Corse, dont les moyens sont rassemblés sur le budget du ministère de l'Intérieur.

À ces changements s'ajoutent différentes modifications au sein du budget « Écologie et développement durable ». La loi de finances pour 2004 avait rassemblé sur l'agrégat 31 la totalité des crédits concernés par l'expérimentation en région Midi-Pyrénées. Ce regroupement était dû au fait que la structuration du budget du ministère ne prévoyait à l'époque qu'un seul programme. Les préfigurations menées en 2005 se faisant sur la nouvelle structuration en trois programmes, le regroupement des crédits sur un seul agrégat ne s'impose plus. Par conséquent, il est proposé dans le présent projet de loi de finances de revenir au rattachement des crédits correspondants à l'agrégat budgétaire dont ils relèvent.

Par ailleurs, une modification affecte les périmètres respectifs de l'agrégat 31 et de l'agrégat 23. Les crédits de subvention destinés à l'Agence française de sécurité sanitaire environnementale (AFSSE) sont transférés de l'agrégat 31 à l'agrégat 23, pour traduire le changement d'attribution entre la direction des études économiques et de l'évaluation environnementale (D4E) et la direction de la prévention des pollutions et des risques (DPPR) pour l'exercice de la tutelle sur cet établissement.

b) La répartition des crédits

REPARTITION DES CREDITS PREVUS POUR 2005 PAR AGREGAT

(en euros)

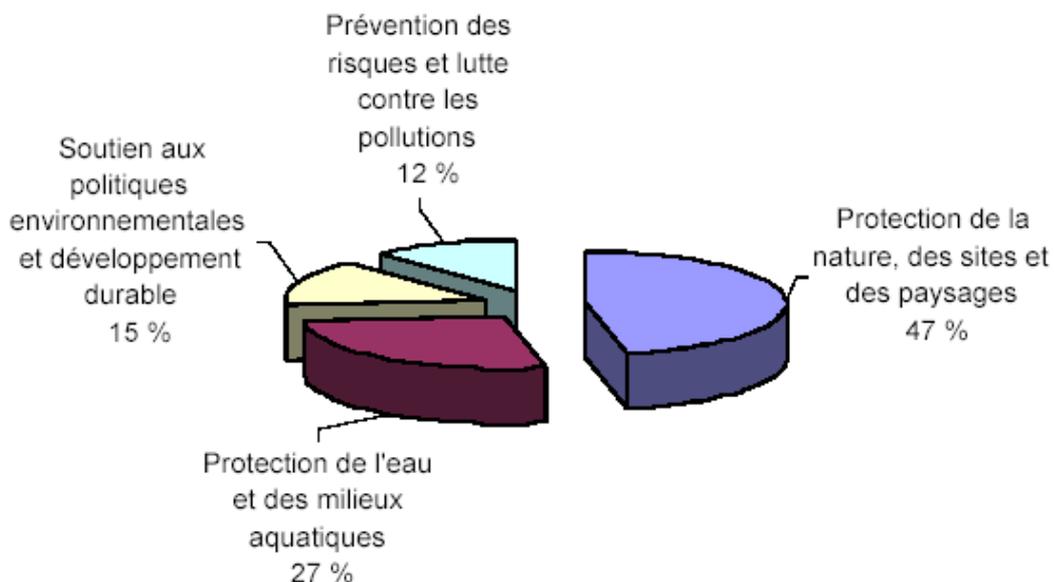
	Dépenses ordinaires		Dépenses en capital		Total pour 2005
	Titre III	Titre IV	Titre V	Titre VI	
Agrégat 21 : Protection de la nature, sites et paysages	43.249.000	34.087.743	17.445.000	27.909.000	122.690.743
Agrégat 22 : Protection de l'eau et des milieux aquatiques.....	31.061.894	18.874.000	29.958.000	15.537.000	95.430.894
Agrégat 23 : Prévention des pollutions et des risques	15.502.434	277.759.400	18.058.000	72.950.000	384.269.834
Agrégat 31 : Soutien aux politiques environnementales	183.978.457	10.559.462	15.003.000	13.321.000	222.861.919
Total	273.791.785	341.280.605	80.464.000	129.717.000	825.253.390

Source : projet de loi de finances pour 2005.

Pour 2005, la répartition des moyens de paiement par domaine se présente ainsi :

- Le domaine « protection de la nature, sites et paysages » (agrégat 21) progresse de 11,6 %, passant de 109,95 à 122,69 millions d'euros. Les principales actions concerneront l'application de la stratégie nationale de biodiversité et la réalisation du réseau Natura 2000.
- Le domaine « protection de l'eau et des milieux aquatiques » (agrégat 22) passe de 112,7 millions d'euros à 95,43 millions (– 15,3 %). Cette forte baisse est liée à la volonté du Gouvernement de clarifier les rôles respectifs de l'État et des agences de l'eau dans le domaine de la politique de l'eau.
- Le domaine « prévention des risques et lutte contre les pollutions » (agrégat 23) est doté de 384,27 millions d'euros pour 2005, en baisse de 6,4 % par rapport à 2004 (410,34 millions d'euros). Hors crédits de recherche et crédits consacrés à l'ADEME, les moyens de paiement augmentent de 13,4 %, passant de 74,5 à 84,5 millions d'euros. Les priorités sont la mise en œuvre du plan national santé-environnement (PNSE), le renfort du contrôle des installations classées et la lutte contre le changement climatique.
- Le domaine « soutien aux politiques environnementales et développement durable » (agrégat 31) baisse de 229,8 millions à 222,86 millions d'euros. Mais compte tenu des changements de périmètre, cette baisse n'est que de 2 % et concerne principalement les moyens de fonctionnement.

Budget de l'Écologie et du développement durable pour 2005



PRESENTATION DES DEPENSES PAR AGREGAT ET ACTION

(en millions d'euros)

	2002		2003		2004		2005	
	Dotation	Exécution	Dotation	Exécution	Dotation au 30/09/2004	Prévision d'exécution	Projet de loi de finances	Prévision de dépenses en gestion
Agrégat 21 : Protection de la nature, sites et paysages	132	118	113	110	119	108	123	123
1. La création d'un réseau d'espaces protégés		76		73		72	67	67
2. La conservation, la gestion et le suivi de la diversité biologique et paysagère		42		37		36	56	56
Agrégat 22 : Protection de l'eau et des milieux aquatiques	263	110	283	191	138	108	95	95
1. Politique pluriannuelle de prévention des risques d'inondation fluviale		28		28		38	48	48
2. Police de l'eau et des milieux aquatiques		14		10		17	15	15
3. Reconquête de la qualité des milieux marins		8		55		6	7	7
4. Systèmes d'information sur l'eau et les milieux aquatiques		20		26		12	13	13
5. Lutte contre les pollutions diffuses d'origine agricole		10		27		14	3	3
6. Solidarité et péréquation nationales		4		31		11	4	4
7. Préservation, restauration des milieux naturels aquatiques		14		12		7	3	3
8. Structures de la politique de l'eau et planification		12		2		3	2	2
Agrégat 23 : Prévention des pollutions et des risques	825	568	651	634	488	413	385	385
1. Prévention des risques technologiques et des pollutions industrielles et agricoles		34		30		82	72	72
2. Prévention des risques naturels		17		12		12	12	12
3. Réduction des risques et des nuisances et maîtrise de l'énergie		264		353		83	64	64
4. Maîtrise des risques nucléaires et leurs conséquences sur l'homme et l'environnement		253		239		236	237	237
Agrégat 31 : Soutien aux politiques environnementales	107	76	85	77	100	99	222	86
1. Expérimentation pour la mise en œuvre de la LOLF ^(a)		0		0		9	7	7
2. Appui aux politiques environnementales		17		18		14	11	11
2.1. Communication, documentation, information		4		6		5	3	3
2.2. Action internationale		5		3		3	3	3
2.3. Partenariat associatif, emploi, éducation, verdissement		8		9		6	5	5
3. Fonctions support		38		33		48	180	44
3.1. Moyens en personnel et formation		5		5		8	144	8
3.2. Gestion immobilière et logistique		33		28		40	36	36
4. Mobilisation de la recherche		7		11		11	11	11
4.1. Actions en matière de recherche								
4.2. INERIS		0		3		3	4	4
4.3. Fonds de la recherche scientifique et technologique		7		8		8	7	7
5. Développement d'un système d'information et d'observatoires		8		7		8	4	4
5.1. IFEN ^(b)		6		5		6	3	3
5.2. Réseaux d'observations		2		2		2	1	1
6. Intégration de l'environnement dans les politiques publiques		6		8		9	9	9
6.1. Évaluation environnementale		3		4		5	4	4
6.2. Mise en œuvre de la stratégie nationale de développement durable, éducation, éco-responsabilité		3		4		4	5	5
Total	1.148	872	1.132	1.012	845	728	825	689

(a) En 2005, le dispositif d'expérimentation de la loi organique relative aux lois de finances de 2001 concerne quatre régions (Midi-Pyrénées, Provence-Alpes-Côte d'Azur, Bourgogne, Rhône-Alpes) et prend en compte la nouvelle architecture en trois programmes dont les crédits sont rattachés à chacun des agrégats contrairement à 2004 où ils sont inscrits intégralement à l'agrégat 31.

(b) En 2005, le changement de statut de l'Institut français de l'environnement (IFEN), qui devient un service à compétence nationale, conduit à inscrire les crédits de rémunération du personnel à la sous-action 3.1.

B. L'EFFORT FINANCIER GLOBAL EN FAVEUR DE L'ENVIRONNEMENT

Quoiqu'il ne s'agisse pas des crédits inscrits au ministère de l'écologie et du développement durable, il importe de mentionner l'évolution de l'ensemble des départements ministériels au titre de l'environnement.

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

(en millions d'euros)

Budgets des ministères	2004	2005	Pourcentage du budget consacré à l'environnement en 2004	Pourcentage du budget consacré à l'environnement en 2005
Affaires étrangères	38,47	41,58	0,91	0,94
Agriculture, alimentation, pêche et affaires rurales	661,79	626,94	13,30	12,83
Culture et communication	9,60	9,78	0,36	0,35
Écologie et développement durable	856,44	825,25	100	100
Économie, finances et industrie.....	128,10	138,58	0,86	0,93
Équipement, transports, aménagement, tourisme, mer.....	813,92	359,25	4,95	2,22
Intérieur, sécurité intérieure et libertés locales.....	55,40	55,40	0,42	0,41
Jeunesse, sports et vie associative	7,12	6,74	1,10	0,86
Recherche.....	503,35	493,04	8,06	7,54
Justice.....	non quantifiable	non quantifiable	non quantifiable	non quantifiable
Outre-mer	3,33	3,18	0,30	0,19
Services du Premier ministre (fonction publique)	0,04	0,07	0,02	0,03
Santé et protection sociale.....	53,56	54,82	0,48	0,49
Emploi, travail et cohésion sociale.....	166,74	166,74	0,52	0,52
Défense.....	182,80	177,49	0,44	0,42
Total ministères.....	3.480,74	2.958,86	2,31	1,94

Source : état récapitulatif de l'effort financier consenti en 2004 et prévu en 2005 au titre de l'environnement.

En outre, il convient d'ajouter les dépenses financées sur leurs ressources propres par les établissements sous tutelle du ministère de l'écologie et du développement durable. Celles-ci s'élevaient en 2003 à 2,47 milliards d'euros. L'essentiel de leurs ressources provient du produit des redevances et des taxes qui leur sont affectées. L'effort le plus important est celui des agences de l'eau, qui représente plus de 90 % du total.

**ACTIONS FINANCEES PAR LES ETABLISSEMENTS PUBLICS
SOUS TUTELLE OU CO-TUTELLE DU MINISTERE DE L'ÉCOLOGIE**

(en millions d'euros)

Établissements publics	2002 (réalisations)	2003 (réalisations)	2004 (prévisions)	Effectif budgétaire en 2004
Ensemble des agences de l'eau ⁽¹⁾	2.130,70	2.213,00	2.250,00	1.790,5
ADEME ⁽²⁾	54,60	83,33	74,50	834,5
ANDRA	nd	nd	nd	nd
CSP	54,03	57,24	51,86	842
Conservatoire du littoral	0,89	1,37	1,34	74
IFEN	0,43	0,38	0,38	69
INERIS ⁽³⁾	18,22	18,64	21,03	522
ONCFS ⁽⁴⁾	84,04	89,06	92,33	1.789
Ensemble des parcs nationaux	3,11	3,41	2,45	469
Total général	2.346,02	2.466,43	2.493,89	6.390

(1) Redevances nettes de prélèvement et de pollution industrielle domestique perçues dans l'année et remboursement des avances d'intervention.

(2) Intégration des crédits du Fonds européen de développement régional (FEDER) à partir de 2002.

(3) Reclassement en 2002 des subventions de la loi n° 96-1236 du 30 décembre 1996 sur l'air.

(4) Hors budget annexe.

Source : état récapitulatif de l'effort financier consenti en 2004 et prévu en 2005 au titre de l'environnement.

Au sujet des établissements publics recevant des crédits du ministère de l'écologie, votre Rapporteur spécial souhaite que des efforts soient faits dans la connaissance :

– de la part que représentent les crédits du ministère de l'écologie dans leur financement total ;

– de l'utilisation effective des crédits ;

– du nombre d'agents rémunérés sur crédits du budget de l'écologie. À partir de l'année prochaine, les projets annuels de performance devront d'ailleurs présenter les principaux opérateurs par programme, en indiquant notamment leurs emplois et leurs crédits de personnels.

Quoique des progrès sur ces sujets soient déjà tangibles, certaines données sont encore trop souvent indéterminées.

IV.– LE DOMAINE « PREVENTION DES RISQUES ET LUTTE CONTRE LES POLLUTIONS » (AGREGAT 23)

Le champ d'action consacré à la prévention des risques (technologiques ou naturels) et à la lutte contre les pollutions est doté de 384,27 millions d'euros pour 2005, en baisse de 6,4 % par rapport à 2004 (410,34 millions d'euros). En revanche, hors crédits de recherche et crédits consacrés à l'ADEME, les crédits augmentent de 13,4 %, passant de 74,5 à 84,5 millions d'euros.

INDICATEUR DE COUTS : DEPENSES BUDGETAIRES DE L'AGREGAT 23 (CP)

(en millions d'euros)

Composantes de l'agrégat	2002 exécution	2003 exécution	2004 LFI	2005 PLF
Prévention des risques technologiques et des pollutions industrielles et agricoles	35	32	82	72
Prévention des risques naturels.....	17	11	12	12
Réduction des pollutions et des nuisances et maîtrise de l'énergie	264	124	83	64
Maîtrise des risques nucléaires et leurs conséquences sur l'homme et l'environnement (BCRD).....	253	236	236	237
Total.....	568	400	410	385

Source : projet de loi de finances pour 2005.

A.– LA REDUCTION DES POLLUTIONS ET DES NUISANCES ET LA MAITRISE DE L'ENERGIE

Les actions de réduction des pollutions et des nuisances consistent essentiellement à surveiller la qualité de l'air, à traiter les sites et sols pollués, à lutter contre les nuisances sonores, à réduire la production des déchets et à les éliminer dans le respect de l'environnement.

Les interventions financières de l'État dans ces domaines sont conduites principalement par l'intermédiaire de l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME), qui bénéficie d'une dotation globalisée de ses crédits (chapitre 69-01). Hors ADEME, les crédits de paiement sont de 64 millions d'euros.

1.– La lutte contre le changement climatique

Les moyens consacrés au changement climatique sont de 23 millions d'euros en crédits de paiement et 98 millions d'euros en autorisations de programme, inscrits sur la dotation globalisée expérimentale de l'ADEME (chapitre 69-01 article 30). Le ministre de l'écologie et du développement durable s'est engagé à ce qu'ils soient complétés par la loi de finances rectificative pour 2004. Ils atteindraient ainsi, en crédits de paiement, un total d'environ 40 millions d'euros, contre 26 millions d'euros l'année dernière. Il s'agira notamment de mettre en œuvre le Plan climat, qui s'inscrit dans le cadre du protocole de Kyoto et du Programme européen de changement climatique.

a) Le contexte mondial et européen

Le Protocole de Kyoto, conclu en 1997, relève de la Convention cadre des Nations-Unies sur les changements climatiques. Ce Protocole enjoint les pays industrialisés de réduire leurs émissions de gaz à effet de serre de l'ordre de 5 % environ par rapport aux niveaux de 1990 d'ici à 2008-2012. Il entrera en vigueur quand au moins 55 États signataires de la Convention l'auront ratifiée. Parmi ces pays, devront figurer des pays développés dont les émissions de dioxyde de carbone représentaient en 1990 au moins 55 % des émissions totales de ces États à la même date. Les 29 pays industriels qui ont jusqu'ici ratifié le traité (sur 124 pays au total) ne représentent que 44,2 % du seuil. Les États-Unis, qui à eux seuls émettent 30 à 35 % du total des gaz à effet de serre d'origine humaine, ont décidé en mars 2001 de ne pas ratifier le Protocole. Sa mise en œuvre effective est donc subordonnée à la ratification par la Russie, deuxième plus gros émetteur au monde (17 %). Le Gouvernement russe a récemment annoncé son intention de procéder à cette ratification et, le 22 octobre 2004, la Douma a adopté le projet de loi de ratification.

Par ailleurs, dans le cadre du Programme européen de changement climatique (PECC), la Communauté européenne a proposé la mise en place d'un système communautaire d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre. La directive 2003/87/CE du 13 octobre 2003 met en place un marché de permis, à l'échelle de l'Union, qui débutera en 2005 et couvrira environ 46 % du total des émissions de CO₂ des États membres. Les entreprises concernées se voient allouer un montant donné de quotas pour la période 2005-2007. En fin de période, chaque entreprise doit disposer d'un montant de quotas équivalent à ses émissions. Les entreprises sont libres d'acheter ou de vendre leurs quotas, elles peuvent aussi les mettre en réserve pour un usage ultérieur. En droit français, une ordonnance du 15 avril 2004 a créé un tel système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre ⁽¹⁾.

Préalablement à l'ouverture du marché européen de quotas, prévue le 1^{er} janvier 2005, chaque État membre doit notifier à la Commission européenne son Plan national d'affectation des quotas (PNAQ), dans lequel est précisé le montant global des quotas alloués aux entreprises et les règles d'allocation par installation. Le plan français, notifié le 6 juillet 2004, fixe une quantité annuelle globale de quotas affectée aux entreprises pour 2005 de 115,78 millions de tonne équivalent CO₂. Suite aux observations de la Commission, il doit être modifié afin d'élargir le champ des entreprises concernées, en particulier celles qui possèdent leur propre unité de production d'énergie (universités, prisons, aéroports).

(1) Pour chaque installation entrant dans le champ de la directive communautaire, l'État délivrera des quotas annuels à l'industriel concerné. Chaque industriel sera tenu de restituer à l'État, à la fin de chaque année, un nombre de quotas égal au total des émissions de gaz à effet de serre de chacune de ses installations. Chaque industriel sera donc tenu d'acheter sur le marché les quotas manquants, s'il a dépassé son niveau d'émission visé. Dans le cas inverse, il pourra les revendre. S'il n'est pas en conformité avec cette obligation, il devra payer une amende mais néanmoins restituer l'année suivante les quotas manquants.

b) Le Plan climat

Le Plan climat, présenté le 22 juillet 2004, a pour objectif essentiel d'économiser 54 millions de tonnes d'équivalent CO₂ par an à l'horizon 2010 et, ensuite, de diviser par quatre les émissions jusqu'en 2050. Ce plan doit permettre :

– d'assurer le respect par la France de ses engagements ; les prévisions actuelles font état d'émissions qui excéderaient tendanciellement de 10 % l'objectif de Kyoto en 2010, alors que l'objectif est de les stabiliser à leur niveau de 1990 ;

– d'anticiper, grâce à une stratégie de recherche technologique, l'accélération nécessaire de réduction des émissions allant vers une baisse de l'ordre de 75 % en 2050 ;

– de stabiliser à court terme, puis de réduire, les émissions du secteur des transports et d'inverser la tendance pour le résidentiel-tertiaire ; les dérives les plus récentes en termes d'émission de gaz à effet de serre dans l'Union européenne sont en effet principalement dues à la forte croissance des émissions de CO₂ dans le domaine des transports.

2.– L'action en faveur de la qualité de l'air

La politique menée consiste à réduire les émissions de polluants à la source. Les installations fixes doivent respecter des règles et prescriptions techniques en application de la réglementation des installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE). Les actions les plus récentes visent plus particulièrement la réduction des rejets de soufre, d'oxydes d'azote et de poussières, la limitation des émissions d'hydrocarbures, la maîtrise du développement des légionelles et des risques associés au sein des tours aérorefrigérantes.

La lutte contre les émissions atmosphériques provenant des sources mobiles s'est également développée, notamment sous l'influence du droit communautaire. Plusieurs textes y sont consacrés :

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

– la directive 98/70/CE du 13 octobre 1998 relative à la qualité de l'essence et des carburants diesel ;

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

Pour l'avenir, la Commission réfléchit, à la demande des États membres, aux conditions d'introduction progressive de carburants à basse teneur en soufre et aux modalités d'une étape ultérieure de réduction des émissions (après 2005).

Le Plan véhicule propre, présenté le 21 septembre 2004 par le ministre de l'écologie et du développement durable, s'insère également dans cette problématique (ainsi que dans celle de la lutte contre le changement climatique). Son objectif est de favoriser le développement des véhicules fonctionnant au GPL (gaz de pétrole liquéfié), au gaz naturel et à l'électricité. 40 millions d'euros sur deux ans doivent y être consacrés, la moitié en 2004 et l'autre moitié en 2005. Selon les informations obtenues par votre Rapporteur spécial, ces crédits ne transitent cependant pas par le budget du ministère de l'écologie : ils seront versés, à des fins de recherche, directement à l'ADEME *via* un compte d'affectation spéciale ⁽¹⁾.

Plus largement, l'action en faveur de la qualité de l'air passe par la poursuite de l'application de la loi n° 96-1236 du 30 décembre 1996 sur l'air et l'utilisation rationnelle de l'énergie. Cette loi a introduit de nombreux dispositifs : incitations en faveur des carburants de substitution, plans régionaux pour la qualité de l'air, plans de déplacement urbains, plans de protection de l'atmosphère (PPA), réseaux des associations agréées de surveillance de la qualité de l'air (AASQA), dispositif de restriction de circulation et pastille verte, renouvellement des flottes publiques de véhicules et développement des biocarburants.

Les implications budgétaires de la loi sur l'air peuvent être retracées ainsi :

(en millions d'euros)

	2003 (exécution)	2004 (prévision)	2005 (prévision)
Chapitre 34-98 articles 60 et 70 ^(*) Réalisation d'études préalables à l'élaboration des plans prévus par la loi et la mise en œuvre d'actions de communication sur l'air ou de suivi de l'application de la loi sur l'air	1,9	1,66	1,7
Chapitre 44-10 articles 80 et 90 ^(*) Surveillance de la qualité de l'air : - aide au fonctionnement des associations de gestion des réseaux de surveillance de la qualité de l'air - aide au Laboratoire central de surveillance de la qualité de l'air et au Centre interprofessionnel technique d'études sur la pollution atmosphérique	16,4 11,7 4,7	15,6 11,08 4,53	15,58 11,08 4,5
Chapitre 57-20 article 50 ^(*) Études et travaux divers dans le domaine de la pollution de l'air	1,95	1,72	1,8
Chapitre 67-20 article 40 ^(*) Études et travaux divers dans le domaine de la pollution de l'air	1,52	1,28	1,3
Chapitre 67-30 article 70 Surveillance de la pollution atmosphérique (équipement des réseaux par l'intermédiaire de l'ADEME)	9	9	10
(*) Pour 2005, il faut y ajouter le chapitre 59-01 article 10, à destination des quatre régions qui expérimentent une dotation globalisée des crédits.			

Source : ministère de l'écologie et du développement durable.

(1) Il s'agit du compte d'affectation spéciale 902-24 « Compte d'affectation des produits de cessions de titres, parts et droits de sociétés ».

3.– Le traitement des sites et sols pollués

En la matière, l'action essentielle revient à l'ADEME, à qui l'État peut par exemple confier la maîtrise d'ouvrage d'interventions sur les sites pollués dont les responsables (exploitants, liquidateurs, propriétaires) sont défaillants. Jusqu'en 1999, ces actions étaient financées par la taxe sur l'élimination des déchets industriels spéciaux (DIS). En 1999, ce dispositif a été supprimé et remplacé par la taxe générale sur les activités polluantes (TGAP). Aujourd'hui, les interventions de l'ADEME sont financées sur crédits budgétaires.

Les crédits consacrés aux sites pollués dont les responsables sont défaillants sont retracés dans le tableau suivant :

(en millions d'euros)

2002	2003	2004	Prévisions 2005
chapitre 67-30 + reliquat de la taxe DIS	chapitre 67-30	chapitre 67-30	chapitre 67-30
2.960.000	10.367.000	2.997.000	11.800.000

Source : ministère de l'écologie et du développement durable.

4.– La lutte contre les nuisances sonores

Un Plan national d'action contre le bruit visant à dynamiser l'action des pouvoirs publics a été présenté par le Gouvernement le 6 octobre 2003. Ce plan prévoit par exemple l'isolation phonique de 50.000 logements soumis à un bruit excessif des réseaux nationaux routiers et ferroviaires.

Le tableau suivant retrace l'évolution des moyens budgétaires affectés à la lutte contre les nuisances sonores.

(en millions d'euros)

	LFI 2002	LFI 2003	LFI 2004	PLF 2005
Titre III : Moyens des services				
<i>Chapitre 34-98 articles 60 et 70</i> – Édition de plaquettes et documents – Documents juridiques	1,257	1,15	0,808	0,808
<i>Chapitres 37-02 article 30 puis 34-98 article 70</i> Conseil national du bruit (CNB)	0,076	0,076	0,076	0,076
Titre IV : Interventions publiques				
<i>Chapitre 44-10 articles 80 et 90</i> Centre d'information et de documentation du bruit (CIDB) : – information générale (grand public, milieux scolaires et universitaires) – information technique et juridique (administrations de l'État et des collectivités locales, milieux professionnels) – publications (Écho-Bruit, banque de données et 36-15 Bruit)	0,256	0,332	0,318	0,318
Titre V : Investissements exécutés par l'État				
<i>Chapitre 57-20 article 50 (AP)</i> Application des dispositions de la loi sur le bruit par les services locaux de l'État (recensement et classement des voies bruyantes, observatoires du bruit des transports terrestres) Études méthodologiques Études concernant l'aviation légère Études, expertises et points noirs (services locaux de l'État) Acquisition de matériel de contrôle (pôles de compétence de l'État)	2,392	2,392	1,35	1,2
Titre VI : Subventions d'investissement				
<i>Chapitre 67-20 article 40 (AP)</i> – Résorption des points noirs des transports terrestres – Aide aux collectivités locales : - matériels de mesure et équipements silencieux - politique de la ville et gestion urbaine (bâtiments publics, locaux de loisirs des jeunes, écoles, aménagements)	8,6	2,051	3,25	2,6
<i>Chapitre 67-30 article 50 (AP)</i> – ADEME jusqu'en 2003 – Gestionnaires d'aéroports à compter de 2004	24,24	17	34	55

Source : ministère de l'écologie et du développement durable.

Votre Rapporteur spécial tient à signaler que, depuis le 1^{er} janvier 2004, les aides à l'isolation acoustique au voisinage des aérodromes ne relèvent plus de l'ADEME, mais sont du ressort des gestionnaires des aérodromes, le financement étant assuré par le volet « bruit » de la taxe générale sur les activités polluantes (TGAP). Celui-ci a rapporté 12,5 millions d'euros en 2002, 20,28 millions en 2003 et devrait s'élever à 34 millions d'euros en 2004. À compter du 1^{er} janvier 2005 et en application de la loi de finances rectificative pour 2003, une nouvelle taxe, dite taxe sur les nuisances sonores aériennes, se substituera à ce volet « bruit » et profitera directement aux demandeurs d'aide. Elle sera modulée en fonction de l'aéroport, du type d'avion et de l'heure de décollage.

L'augmentation significative des crédits affectés (les recettes attendues au titre de 2005 sont de 55 millions d'euros) permettra d'aider 8.800 logements par an, contre 3.000 ces trois dernières années. Le nouveau dispositif responsabilise les gestionnaires d'aéroports qui sont désormais conduits à prendre en compte les impacts en terme de nuisances sonores de leurs décisions de gestion de leur activité.

B.— LA PREVENTION DES RISQUES TECHNOLOGIQUES ET DES POLLUTIONS INDUSTRIELLES ET AGRICOLES

Ce champ d'action, doté de 72 millions d'euros dans le projet de loi de finances pour 2005, a été récemment réformé par la loi n° 2003-699 du 30 juillet 2003 relative à la prévention des risques technologiques et naturels et à la réparation des dommages. L'année 2005 sera en grande partie consacrée à l'application de cette loi.

Pour les risques technologiques, les principales novations concernent :

- la création de Commissions locales d'information et de concertation (CLIC) ;
- la mise en œuvre des Plans de prévention des risques technologiques (PPRT) ;
- l'institution de servitudes d'utilité publique indemnissables pour les extensions d'établissements entraînant un risque supplémentaire ;
- l'extension du champ de compétence des Comités d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail ;
- l'information des acquéreurs et locataires de biens en zones à risques.

S'agissant des risques naturels, la loi du 30 juillet 2003 a principalement pour objet de :

- renforcer l'information et la concertation en matière de prévention des risques ;
- faciliter la prévention des inondations et notamment la lutte contre les crues en amont des zones urbanisées ;
- inciter financièrement à la réalisation de travaux de réduction de la vulnérabilité ou à la délocalisation en dehors des zones de risques des personnes et des activités les plus exposées.

1.– L'inspection des installations classées pour la protection de l'environnement

a) Les actions prioritaires

L'inspection des installations classées pour la protection de l'environnement vise à limiter les accidents et leurs conséquences et à réduire les émissions dans l'air, l'eau et les sols en provenance des installations. Elle est assurée principalement par les directions régionales de l'industrie, de la recherche et de l'environnement (DRIRE) et les directions départementales des services vétérinaires.

Le renforcement de l'efficacité de la police des installations classées implique un meilleur suivi des installations, qui passe par des inspections plus fréquentes et par une actualisation régulière des prescriptions (arrêtés complémentaires). Compte tenu de la nécessaire régularité des contrôles⁽¹⁾, le nombre d'inspections souhaitables en rythme de croisière est de 45.000 par an. Il a été de 24.700 en 2002, 25.100 en 2003 et sera de 27.000 pour 2004. Il est prévu d'en réaliser 29.000 en 2005. Le nombre d'arrêtés complémentaires doit être, quant à lui, de 4.500 par an. La réalisation a été de 3.200 en 2001, de 3.750 en 2002, et sera de 3.800 à la fin de 2004. Il est prévu d'en réaliser 3.900 en 2005.

Au-delà de l'action réglementaire *stricto sensu*, des Secrétariats permanents pour la prévention des pollutions industrielles dans les bassins industriels sont mis en place (12 ont été mis en place en 2001 et 13 en 2002). Des Commissions locales d'information ont également été créées autour des installations sensibles. À la suite de l'accident AZF de Toulouse du 21 septembre 2001, il a été décidé de créer des Commissions locales d'information et de concertation sur les risques technologiques (CLIC), autour des sites industriels à risques, en complément et en substitution des Secrétariats permanents. Le secrétariat de ces commissions est assuré par l'inspection des installations

(1) Il est nécessaire de contrôler les installations soumises à autorisation au moins une fois tous les 3 ans, les installations prioritaires au moins une fois par an, les installations à risque au moins deux fois par an et certaines installations soumises à déclaration (notamment les élevages) au moins tous les 10 ans.

classées. En 2004, 130 commissions seront mises en place et 180 sont prévues pour 2005.

L'inspection des installations classées joue également un rôle important dans le domaine de la prévention des risques industriels majeurs. Les actions s'inscrivent essentiellement dans le cadre de la directive 96/82/CE du 9 décembre 1996 concernant la maîtrise des dangers liés aux accidents majeurs impliquant des substances dangereuses, dite « Seveso II ». Elle impose aux exploitants des établissements visés de mettre en place une organisation spécifique dédiée à la prévention des accidents majeurs impliquant des substances dangereuses, de définir une politique de prévention des accidents majeurs et de réviser leurs études de dangers sur une base quinquennale.

Il appartient à l'inspection des installations classées pour la protection de l'environnement d'analyser les études remises par les industriels, lesquelles décrivent les dangers et proposent des actions visant à réduire les risques. Les dispositions de la loi n° 2003-699 du 30 juillet 2003 visent principalement les établissements industriels à hauts risques relevant de la directive, dits établissements « Seveso AS » (pour « avec servitude »)⁽¹⁾, qui doivent réaliser et mettre à jour une étude de danger quantifiant les risques et justifiant les mesures de réduction de ces risques prises par le chef d'établissement exploitant les installations dangereuses.

La directive « Seveso II » a été récemment modifiée par la directive 2003/105/CE du 16 décembre 2003 qui amplifie sa portée (modification des seuils d'assujettissement à la directive et élargissement de la liste des substances dangereuses concernées). La transposition de ces modifications en droit français devra être effective le 1^{er} juillet 2005. Cet élargissement du champ d'application de la directive entraînera une recrudescence de l'activité de l'inspection des installations classées.

b) L'adaptation des moyens

L'évolution des emplois affectés à l'inspection des installations classées inscrits au budget de l'environnement se présente ainsi :

	2002	2003	2004	2005 (prévision)
Environnement (DRIRE)	1.019	1.019	1.119	1.169
Environnement (DDSV).....	38	38	38	38
Agriculture (DDSV).....	21	21	21	21 ⁽¹⁾
Total	1.078	1.078	1.178	1.228
Augmentation annuelle du nombre d'emplois		0	+ 100	+ 50

(1) Si seuls 21 emplois d'inspecteurs des installations classées sont individualisés en tant que tels au budget du ministère de l'agriculture, ce sont en réalité 202 agents (équivalents temps plein) qui se consacrent en DDSV à l'inspection des installations classées, sans compter les emplois inscrits au budget de l'écologie.

Source : projet de loi de finances pour 2005.

(1) Il y a actuellement 478 établissements « seuil bas » et 626 établissements « seuil AS ».

Ces emplois comprennent, d'une part, les agents des DRIRE en charge de l'inspection des installations classées. Inscrits depuis la loi de finances pour 1991 au budget de l'écologie, ces emplois sont ensuite transférés et gérés par le ministère chargé de l'industrie. S'y ajoutent, d'autre part, des emplois créés par le ministère de l'écologie sur son budget pour renforcer l'inspection des installations classées en DDSV. Après transfert, ces emplois sont gérés par le ministère chargé de l'agriculture.

Le projet de loi de finances pour 2005 prévoit **une augmentation de 50 emplois**, sous la forme de 25 emplois créés et de 25 emplois transférés depuis le ministère chargé de l'industrie (ingénieurs et techniciens supérieurs de l'industrie et des mines). Ces 50 emplois supplémentaires représenteront un coût d'un peu plus de 3 millions d'euros en 2005.

Cette évolution suit l'engagement pris par le ministre précédent, Mme Roselyne Bachelot, de créer 400 emplois sur la période 2004-2007. L'année dernière, 100 emplois supplémentaires avaient été inscrits au budget de l'écologie (50 créations et 50 transferts). Fin 2001, 150 postes supplémentaires avaient déjà été affectés à l'inspection des installations classées.

Si votre Rapporteur spécial souscrit évidemment à l'objectif de renforcer le contrôle des installations classées, **il s'interroge sur la pertinence du recours à de nouvelles créations d'emplois**. Celles-ci posent d'autant plus question que, si les emplois pour 2005 augmentent, les objectifs quantitatifs, eux, semblent incertains. Les réponses au questionnaire budgétaire évoquent une augmentation des inspections (29.000 en 2005 contre 27.000 en 2004) et des arrêtés complémentaires (3.900 en 2005 contre 3.800 en 2004). En revanche, dans le « bleu » budgétaire, les objectifs pour 2005 restent identiques à 2004 : la prévision demeure de 4.250 arrêtés complémentaires et de 33.000 inspections.

Certes, l'objectif du nombre de CLIC est, lui, en augmentation et l'on ne saurait, en tout état de cause, procéder à des appréciations uniquement quantitatives. Il n'en demeure pas moins que le nombre d'inspections et de contrôles rapporté aux effectifs budgétaires est un indice de l'efficacité socio-économique des services. C'est d'ailleurs l'un des indicateurs de performance retenu dans l'avant-projet annuel de performance (PAP) pour l'action « prévention des risques technologiques et des pollutions ». Si cet indicateur n'est pas renseigné cette année, il sera particulièrement important de suivre son évolution lors des exercices ultérieurs.

2.- L'Institut national de l'environnement industriel et des risques

Au-delà la seule inspection des installations classées, la complexité croissante des procédés et des techniques en jeu oblige à développer les compétences en matière de maîtrise du risque industriel. Ceci se traduit par une forte demande d'expertise et d'études, aujourd'hui également étendue à la prévention des risques chroniques, d'où un abondement en 2005 des moyens de

L'Institut national de l'environnement industriel et des risques (INERIS). Cet établissement public industriel et commercial créé en 1990 est placé sous la tutelle du ministre chargé de l'écologie et du développement durable. Il est lié par l'État à un contrat d'objectifs pour la période 2001-2005.

Institut pluridisciplinaire, l'INERIS effectue des activités de recherche et d'expertise, combinant approche expérimentale, modélisation, approche méthodologique et retour d'expérience pour une meilleure compréhension des phénomènes à l'origine des risques. En 2003 et 2004, l'Institut a mis en place douze nouveaux programmes de recherche et, en appui aux pouvoirs publics, a agi dans le domaine des risques chroniques, des risques accidentels et des risques liés au sol et au sous-sol. L'INERIS participe à la mise en œuvre du Plan national santé-environnement (PNSE).

Ses crédits sont inscrits au chapitre 44-20 articles 10 et 30, au chapitre 67-20 article 51 et au chapitre 67-41 article 60. L'évolution de ses moyens pour 2005 est résumée par le tableau suivant :

DOTATIONS BUDGETAIRES DE L'INERIS EN 2004 ET 2005

(en milliers d'euros)

	Dotation 2004			Dotation 2005		
	Hors BCRD	BCRD	Total	Hors BCRD	BCRD	Total
Titre IV.....	21.500	1.723	23.223	27.000	1.723	28.723
Titre VI (AP).....	7.050	3.049	10.099	6.000	3.049	9.049
Titre VI (CP).....	8.040	2.849	10.889	4.040	2.849	6.889
Total (DO+CP).....	29.540	4.572	34.112	31.040	4.572	35.612

Source : projet de loi de finances pour 2005.

L'INERIS bénéficie d'une majoration de 5,5 millions d'euros de sa dotation de fonctionnement. Celle-ci permettra une actualisation de 1,8 % des dépenses de personnel et de 2,8 % des autres dépenses. Le solde contribuera à financer des études prioritaires du ministère afin d'approfondir les questions concernant les relations entre santé et environnement (cas de la légionellose notamment), d'élaborer des outils méthodologiques pour la mise en œuvre de la loi du 30 juillet 2003 et d'évaluer les substances chimiques, en application par exemple de la directive communautaire 98/8/CE du 16 février 1998 concernant la mise sur le marché des produits biocides ⁽¹⁾.

S'agissant des investissements en 2005, l'INERIS procédera notamment au renouvellement de certains équipements scientifiques de ses laboratoires, au

(1) Cette directive a été transposée au plan interne par le décret n° 2004-187 du 26 février 2004. L'évaluation de huit substances actives biocides, en vue de leur inscription dans les annexes communautaires prévues par la directive, a débuté. Cette évaluation, à laquelle l'INERIS participe, est coordonnée par l'AFSSE. Elle devrait s'achever en fin d'année 2005.

développement des équipements de surveillance des massifs rocheux, à la première phase de renforcement de ses moyens d'essais en grand et à des travaux « hygiène – sécurité – environnement » sur le site de Verneuil-en-Halatte.

3.– L'Agence française de sécurité sanitaire environnementale

L'Agence française de sécurité sanitaire environnementale (AFSSE) est un établissement public administratif placé sous la tutelle des ministres chargés de l'écologie et de la santé. Créée par la loi n° 2001-398 du 9 mai 2001, elle a pour mission de développer les capacités d'expertise sur l'impact des facteurs environnementaux sur la santé. Ses crédits sont inscrits au chapitre 36-41 article 70 et au chapitre 67-41 article 70 (BCRD).

L'année 2003 a été la première année complète de fonctionnement de l'Agence. La loi de finances pour 2004 lui a accordé 9 emplois supplémentaires, portant le nombre total d'emplois autorisés à 38. En outre, l'Agence a obtenu l'autorisation de recruter quelques agents supplémentaires (3,5 équivalents temps plein) pour assurer les missions qui lui sont confiées dans la procédure d'évaluation des biocides.

En 2005, l'Agence s'investira en particulier dans la mise en œuvre du plan national santé-environnement (PNSE) 2004-2008 pour lequel ses compétences, son partenariat, voire son pilotage sont requis. À cette fin, les crédits de fonctionnement de l'Agence sont doublés pour 2005. Le projet de loi de finances prévoit 1,7 million d'euros de crédit supplémentaires, dont 1,5 million pour la mise en œuvre du PNSE.

DOTATION BUDGETAIRE EN FAVEUR DE L'AGENCE FRANÇAISE DE SECURITE SANITAIRE ENVIRONNEMENTALE

(en milliers d'euros)

	Dotation 2004	Dotation 2005
Titre III	1.500	3.200
Titre VI (AP)	1.524	1.524
Titre VI (CP).....	824	824
Total (DO+CP).....	2.324	4.024

Source : projet de loi de finances pour 2005.

C.— LA PREVENTION DES RISQUES NATURELS

L'action du ministère porte sur la connaissance des risques et la surveillance, l'information et la sensibilisation des populations et des élus, la prise en compte des risques dans l'aménagement, les actions de réduction de la vulnérabilité (travaux de prévention des risques) et sur le retour d'expérience. Les actions de connaissance et d'élaboration des outils réglementaires, ainsi que certains travaux de prévention des risques naturels bénéficieront de 12,3 millions d'euros de crédits de paiement en 2005.

Par exemple, ces crédits seront destinés à l'élaboration des dossiers communaux synthétiques d'information (DCS), documents réglementaires présentant les risques encourus par les habitants de la commune. Il a pour objectif d'informer et de sensibiliser les citoyens. En 2001, 5.010 dossiers étaient achevés, 6.372 l'étaient en 2002 et 7.430 en 2003. Le nombre de DCS devrait croître régulièrement et s'approcher de 10.000 à la fin de l'année 2005.

En outre, depuis la loi n° 95-101 du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement, le ministère développe des plans de préventions des risques naturels prévisibles (PPR). Ces plans doivent être élaborés dans toutes les communes exposées à un risque fort et avéré (inondations, mouvements de terrain, incendies de forêt, avalanches etc.).

Établis selon une procédure déconcentrée, ces documents ont pour vocation d'établir des règles en matière d'urbanisme et de construction ayant valeur de servitudes d'utilité publique afin de prendre en compte les risques naturels dans les décisions d'aménagement. La loi n° 2003-699 du 30 juillet 2003 a notamment renforcé la place de l'enquête publique et de la concertation dans l'élaboration des PPR et prévu des incitations financières à la réalisation de travaux de réduction de la vulnérabilité dans les zones délimitées par un PPR.

Depuis 1995, un programme sur cinq ans a été établi dans chaque département, afin de traiter les 2.000 communes considérées comme les plus vulnérables avant 2000. Cette programmation a été actualisée en 1998 avec l'objectif de doter d'un PPR les 5.000 communes les plus exposées à l'horizon 2005. En 2001, 3.060 communes étaient couvertes par un PPR approuvé, 3.700 en 2002 et 4.109 en 2003. 4.700 devraient l'être en 2004.

Selon les informations recueillies par votre Rapporteur spécial, les moyens financiers consacrés à l'élaboration de ces plans de prévention ont été de 15,5 millions d'euros en 2002, de 11,8 millions d'euros en 2003 et devraient être de l'ordre de 12 millions d'euros pour 2005. Toutefois, seule la moitié de cette somme est issue du budget de l'État (une partie des crédits inscrits aux chapitres 64-98 article 60 et 57-20 article 50), l'autre moitié émanant du Fonds de prévention des risques naturels majeurs créé par la loi de finances rectificative du 30 décembre 1999 (pour la période du 1^{er} janvier 2000 au 1^{er} septembre 2006).

Le tableau suivant récapitule par année le montant des crédits délégués par le ministère aux services déconcentrés aux fins d'élaboration des PPR :

CREDITS AFFECTES AUX PLANS DE PREVENTION DES RISQUES NATURELS PREVISIBLES

(en milliers d'euros)

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004 (1 ^{er} sem.)
Chapitre 34-98 article 60	4.180	3.982	4.034	7.261	8.541	7.862	2.075	1.562	1.164
FPRNM	–	–	–	–	3.942	8.982	8.937	6.120	5.738
Chapitre 57-20 article 50	–	–	–	–	–	–	5.222	3.756	3.329
Total	4.180	3.982	4.034	7.261	12.483	16.844	16.234	11.438	10.231

Source : ministère de l'écologie et du développement durable.

D.– LE ROLE ESSENTIEL DE L'AGENCE DE L'ENVIRONNEMENT ET DE LA MAITRISE DE L'ENERGIE

L'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME) est un établissement public à caractère industriel et commercial placé sous la tutelle des ministres chargés de la recherche, de l'écologie et de l'industrie. Son budget est composé essentiellement de ressources provenant des budgets de ces ministères. En 2003, elle disposait d'un effectif moyen de 882 agents (en équivalents temps plein), répartis entre trois sites centraux (le siège social d'Angers, Paris et Valbonne), 26 délégations régionales (métropole et DOM), 3 représentations dans les TOM et un bureau à Bruxelles.

L'Agence, en concertation avec les ministères de tutelle, a décidé de redéfinir ses orientations stratégiques et de se concentrer davantage sur son cœur de métier, à savoir la mise en œuvre de ses capacités d'expertise et de conseil. Dans cette perspective, un avenant au contrat de plan pluriannuel 2000-2006 a été signé le 7 septembre 2004, qui doit permettre de mieux adapter les objectifs de l'ADEME aux priorités actuelles des pouvoirs publics et au niveau des moyens financiers qui peuvent lui être alloués.

1.– Les actions de l'ADEME en 2005

En 2005, l'ADEME expérimentera l'application de la loi organique relative aux lois de finances du 1^{er} août 2001. Ce sera un moyen de prévoir et de préparer les nouvelles relations entre l'État et un établissement public. La préfiguration est pilotée, au sein du ministère, par la direction de la prévention des pollutions et des risques (DPPR), direction de tutelle, et par la direction générale de l'administration, des finances et des affaires internationales (DGAFAI).

Les 63 millions d'euros de crédits de paiement et les 233 millions d'euros d'autorisations de programme qui vont à l'ADEME sont donc regroupés au titre VI, chapitre 69-01 (qui englobe les anciennes subventions de fonctionnement et d'investissement des ex chapitres 44-20 article 20 et 67-30). Ceci doit d'ailleurs

conduire à la prudence dans les comparaisons de crédits par année, puisque ces chiffres incluent les dépenses ordinaires. Ainsi, sur 233 millions d'euros d'autorisations de programme (ou d' « autorisations d'engagement » pour user de la terminologie de la loi organique), 202 millions d'euros devraient être consacrés à des actions d'intervention et 31 millions d'euros aux moyens de fonctionnement. De même, les crédits de paiement devraient être répartis entre moyens d'intervention (32 millions d'euros) et moyens de fonctionnement (31 millions d'euros).

Cette expérimentation poursuit trois objectifs principaux : établir la manière dont l'ADEME s'inscrit dans la maquette de la mission « Écologie et développement durable », tester les circuits de mise à disposition à l'Agence des crédits et définir les conditions du compte rendu de la mise en œuvre des objectifs correspondant aux actions.

Dans ces conditions, les crédits de l'ADEME en 2005 sont répartis en trois articles du chapitre 69-01, qui correspondent à trois actions relevant du programme « Prévention des risques technologiques et lutte contre les pollutions » auxquelles l'Agence participe ⁽¹⁾.

a) Prévention des risques technologiques et des pollutions

Cette action comporte plusieurs sous-actions :

- amélioration de la qualité de l'environnement sonore ;
- prévention des risques et de pollutions générées par les installations classées ;
- surveillance de la qualité de l'air ;
- traitement des sites pollués à responsable défaillant ;
- prévention et évaluation des risques santé environnement.

Elle regroupe les crédits qui, jusqu'ici, relevaient du chapitre 67-30 articles 30, 50, 60 et 70. En autorisations de programme, ils se montaient à 36 millions d'euros en 2004 et passent cette année à 42 millions d'euros (48 millions de dotation globale moins 6 millions consacrés aux dépenses ordinaires). 18 millions d'euros devraient notamment aller aux sites et sols pollués. La surveillance de la qualité de l'air bénéficiera de 3 millions supplémentaires pour financer le Plan national santé-environnement (PNSE).

(1) Lorsque la loi organique sera complètement entrée en vigueur (au 1^{er} janvier 2006), l'ADEME participera par ailleurs à trois autres programmes : les programmes « recherche dans le domaine des risques et des pollutions » et « recherche dans le domaine de l'énergie » de la mission interministérielle « Recherche et enseignement supérieur » et le programme « développement des entreprises » de la mission « Développement et régulation économiques » du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie.

b) Gestion des déchets et évaluation des produits

Cette action se décompose en trois sous-actions :

- évaluation des substances et produits chimiques ;
- traitement des déchets ;
- prévention de la production de déchets et recyclage.

Les crédits étaient jusqu'alors inscrits au chapitre 67-30 articles 20 et 40. En ôtant 14 millions d'euros consacrés aux dépenses ordinaires, les autorisations de programme augmentent de 4,3 %, à hauteur de 73 millions d'euros en 2005 (contre 70 millions d'euros en 2004).

Le dispositif d'aide dans le domaine des déchets a été redéfini suite à la nouvelle politique lancée en 2003. Il donne désormais la priorité à la prévention, au recyclage et à une meilleure information. Les aides porteront sur la recherche et la mise en place d'opérations de démonstration, sur le suivi de la gestion des déchets et sur l'incitation aux démarches territoriales. Des équipements pourront toujours être aidés, mais dans une moindre proportion. Ce soutien se fait dans le cadre de contractualisations avec les conseils généraux ou régionaux qui permettent de définir des priorités locales d'interventions (une soixantaine de départements sont concernés actuellement). Les aides aux usines d'incinération et à la mise en place des collectes sélectives ont en revanche cessé.

Sur longue période, les crédits en autorisations de programme de l'ADEME consacrés aux déchets ne cessent de baisser. Ils étaient de 150 millions d'euros par an de 1998 à 2001, de 85 millions d'euros en 2003 et de 70 millions d'euros en 2004 (chapitre 67-30 article 20). Selon les informations recueillies par votre Rapporteur spécial auprès de l'Agence, le budget prévu en 2005 s'élève à 73 millions d'euros en autorisations de programme à répartir ainsi :

– 16 millions d'euros pour les huiles usagées, soit 1,5 million d'euros en moins par rapport à 2004. Cette évolution s'explique par l'augmentation constatée en 2004 du prix de reprise des huiles usagées par les éliminateurs suite à la hausse du prix du pétrole, diminuant d'autant le déficit d'exploitation des ramasseurs financés par l'Agence ;

– 57 millions d'euros pour les déchets ménagers et assimilés. L'augmentation de 4,5 millions d'euros par rapport à 2004 permettra le financement d'une campagne de communication sur la prévention de la production des déchets et servira à maintenir le niveau des contractualisations régionales et départementales de 2004.

c) Lutte contre le changement climatique

Cette action comporte les sous-actions suivantes :

- utilisation rationnelle de l'énergie ;
- développement des énergies renouvelables ;
- développement d'instruments de flexibilité ;
- Plan climat.

Cette action englobe les crédits qui jusqu'ici relevaient du chapitre 67-30 article 10. Les crédits d'intervention, en autorisations de programme, progressent de 61 millions à 88 millions d'euros en 2005 (+ 44,26 %, 10 millions étant appelés à financer des dépenses ordinaires).

Cette action comporte notamment la mise en œuvre du Plan climat précédemment évoqué. Elle s'inscrit dans la problématique internationale de réduction des gaz à effet de serre et dans le débat national sur les énergies organisé par le Gouvernement au cours du premier semestre 2003 et concrétisé par le projet de loi d'orientation sur l'énergie. En 2003 et 2004, l'ADEME a déjà largement amplifié ses actions dans le domaine de l'utilisation rationnelle de l'énergie et du développement des énergies renouvelables. Ce sont ainsi près de 90 millions d'euros qui ont été consacrés à ces thèmes en 2003.

Votre Rapporteur spécial tient à signaler qu'au-delà des crédits inscrits au chapitre spécifique 69-01 (pour un montant de 98 millions d'euros), l'action en matière énergétique et climatique devrait bénéficier de la mesure fiscale prévue à l'article 65 du présent projet de loi de finances. À compter de l'imposition des revenus 2005, le crédit d'impôt pour dépenses d'équipements de l'habitation principale sera ainsi recentré sur les objectifs de développement durable et d'économies d'énergie. Son taux devrait être de 15 % pour les dépenses d'acquisition de chaudières à basse température, de 25 % pour les chaudières à condensation, les matériaux d'isolation thermique et les appareils de régulation de chauffage et de 40 % pour les équipements de production d'énergie renouvelable (les chauffe-eau solaires par exemple) et les pompes à chaleur. Cette mesure donnera un nouvel élan à ces équipements que l'ADEME a soutenus ces dernières années dans le cadre du Plan soleil. Le principal marché est celui du chauffe-eau solaire individuel : 3.800 unités ont été vendues en 2002 et 6.300 en 2003 (contre 2.600 en 2001 et 800 en 2000).

2.- La situation budgétaire de l'ADEME

L'ADEME connaît ces dernières années un resserrement de ses ressources budgétaires. En 2003, les ressources en autorisations de programmes nouvelles ont été inférieures de 22 % à celles de 2002 (223,8 millions d'euros contre 287,7), compte tenu notamment des annulations de crédits intervenues en cours d'exercice. Après intégration des reports des années antérieures, les ressources mobilisables en 2003 par l'Agence pour ses engagements juridiques se sont toutefois élevées à 442 millions d'euros.

En 2004, l'Agence avait reçu du ministère de l'écologie 29,4 millions d'euros pour le budget de fonctionnement (chapitre 44-20 article 20) et 71 millions d'euros de crédits de paiement et 167 millions en autorisations de programme (chapitre 67-30). En outre, sur 210 millions d'euros exceptionnellement prélevés auprès de quatre agences de l'eau, 135 millions étaient allés à l'ADEME. Étant donnée leur origine, ces crédits ont, semble-t-il, été exclusivement consacrés aux besoins de paiement générés par des opérations engagées antérieurement et portant sur les déchets ou sur les sols pollués, c'est-à-dire présentant un lien avec les problèmes de sauvegarde de la qualité des eaux.

L'année 2004 a également été marquée par une importante mise en réserve de crédits intervenue cet été, qui a gelé 74 millions d'euros d'autorisations de programme, ce qui correspond à 28 % du budget de l'ADEME. L'Agence a donc du redéfinir ses priorités pour le second semestre 2004 et repousser à plus tard certaines actions, par exemple le financement d'opérations « exemplaires » (bonnes pratiques) et de recherche.

Votre Rapporteur spécial a pu obtenir la ventilation de cette mise en réserve, par article budgétaire du chapitre 67-30 (autorisations de programme). Elle est décrite dans le tableau suivant :

(en millions d'euros)

Articles budgétaires	Budget avant gel	Montant du gel	Budget après gel
Énergie.....	130,7	37	93,7
Déchets ménagers et assimilés.....	98,7	21,5	77,2
Dépollution des sols.....	23,7	7,2	16,5
Ramassage des huiles	0,8	–	0,8
Isolation acoustique et voisinage des aérodromes	0,4	–	0,4
Lutte contre la pollution atmosphérique	17	5,9	11,1
Surveillance de la qualité de l'air	10,2	2,4	7,8
Total.....	281,5	74	207,5
<i>Dont disponible pour engagement comptable au 30 juin 2004</i>	<i>109,7</i>	<i>74</i>	<i>35,7</i>

Source : ADEME.

En 2005, tous les crédits de l'ADEME seront regroupés dans le chapitre 69-01, en raison de l'expérimentation déjà évoquée. Les autorisations de programme sont de 233 millions d'euros (+ 66 millions). Les crédits de paiement chutent sévèrement à 63 millions d'euros (– 37 millions). Ainsi, alors qu'en 2004 l'Agence représentait environ 12 % du budget du ministère de l'écologie en crédits de paiement, cette part tombe à 8 % au terme du projet de loi de finances pour 2005.

Toutefois, le ministre de l'écologie a prévu que l'ADEME reçoive 130 millions d'euros supplémentaires en loi de finances rectificative pour 2004, soit l'essentiel des crédits devant compléter le budget de l'écologie pour 2005 (141 millions d'euros), sous réserve de l'autorisation parlementaire. La dotation totale à l'ADEME serait alors de 193 millions d'euros en crédits de paiement, soit une baisse de 6,3 % par rapport à 2004 (206 millions d'euros). Ces crédits supplémentaires semblent d'autant plus indispensables que l'ADEME ne dispose plus des « réserves » de crédits de paiement qui avaient permis de compléter les dotations budgétaires des exercices 2000, 2001 et 2002.

Au total, et compte tenu de l'apport des deux autres ministères qui participent au financement de l'ADEME, les crédits d'intervention pour 2005 de l'Agence se présentent selon le schéma suivant :

	Autorisations de programme		Crédits de paiement	
	LFI 2004	PLF 2005	LFI 2004	PLF 2005
Industrie.....	31	31	33,5	33,5
Recherche.....	15,397	14,955	7,732	14,955
Écologie.....	167	202	71 ⁽¹⁾	162 ⁽²⁾
Total.....	253,397	247,955	247,232	210,455
(1) Auxquels il faut ajouter les 135 millions d'euros en provenance des agences de l'eau.				
(2) Ce chiffre inclut les 130 millions d'euros prévus dans la future loi de finances rectificative pour 2004, en plus des 32 millions d'euros du projet de loi de finances pour 2005.				

Source : ADEME.

E.– LA MAITRISE DES RISQUES NUCLEAIRES

Cette dernière action de l'agrégat 23 est mise en œuvre par l'Institut de radioprotection et de sûreté nucléaire (IRSN), établissement public industriel et commercial sous tutelle conjointe des ministères chargés de la défense, de l'écologie, de l'industrie, de la recherche et de la santé.

Créé en 2001 par fusion de l'Institut de protection et de sûreté nucléaire (IPSN) et de l'Office de protection contre les rayonnements ionisants (OPRI), l'IRSN exerce des missions d'expertise et de recherche en sûreté nucléaire, sûreté des transports de matières radioactives et fissiles, protection de l'homme et de l'environnement contre les rayonnements ionisants, protection et contrôle des

matières nucléaires et produits susceptibles de concourir à la fabrication d'armes, protection des installations et des transports contre les actes de malveillance.

Le chapitre 44-40 du budget de l'écologie contient l'ensemble des dotations budgétaires attribuées à l'IRSN par le ministère, au titre du budget civil de recherche et de développement (BCRD) : l'article 10 est consacré à la mission de recherche et d'expertise de l'Institut et correspond aux activités de l'ex-IPSN et de l'ex-OPRI en la matière ; l'article 20 (« soutien à l'autorité nucléaire ») recouvre les activités poursuivies par l'IRSN et que les organismes préexistants effectuaient pour le compte de l'ancienne Direction de sûreté des installations nucléaires devenue Direction générale de la sûreté nucléaire et de la radioprotection ; l'article 30 constitue une provision pour charges fiscales.

L'essentiel des ressources de l'Institut provient des dotations budgétaires, mais il participe à des programmes de recherches européens ou internationaux et, le cas échéant, effectue des prestations d'études pour le compte d'établissements privés ou publics. Ces prestations apportent à l'Institut environ 10 % de son budget.

Il faut rappeler qu'à l'issue d'un contrôle sur pièces et sur place effectué en mars 2004⁽¹⁾, votre Rapporteur spécial avait posé la question des difficultés occasionnées sur le plan fiscal par le statut d'établissement public industriel et commercial de l'IRSN. À ce jour, aucune réponse ne semble avoir été apportée au problème des modalités d'assujettissement de l'Institut à la TVA.

Les crédits demandés dans le cadre du projet de loi de finances pour 2005 correspondent à la reconduction des crédits attribués en 2004, augmentés d'1,3 million d'euros pour actualiser les dépenses de personnel.

DOTATION BUDGETAIRE DE L'IRSN (2002-2005)

(en millions d'euros)

	LFI			PLF 2005
	2002	2003	2004	
Dotation de fonctionnement	211,2	205	204,7	206
Provision pour charges fiscales	30,5	30,7	30,7	30,7
Total TTC	241,7	235,7	235,4	236,7

Source : ministère de l'écologie et du développement durable.

(1) Voir le rapport d'information : « L'Institut de radioprotection et de sûreté nucléaire », n° 1580, mai 2004.

À compter de l'année prochaine, les crédits de l'Institut seront intégrés dans le programme « Recherche dans le domaine des risques et des pollutions » de la mission interministérielle « Recherche et enseignement supérieur ». C'est l'IRSN qui sera chargé de l'action « recherche sur l'évaluation et la prévention des risques nucléaires ».

V.- LE DOMAINE « PROTECTION DE L'EAU ET DES MILIEUX AQUATIQUES » (AGREGAT 22)

Les crédits consacrés à la protection de l'eau et des milieux aquatiques, regroupés dans l'agrégat 22, passent de 108,5 millions d'euros en loi de finances initiale pour 2004 à 95,4 millions d'euros dans le projet de loi de finances pour 2005. Cette baisse de 13,1 millions d'euros (- 12 %) s'explique principalement par des économies réalisées sur les moyens de fonctionnement et par une amorce de redistribution des rôles entre l'État et les agences de l'eau, qu'il convient d'encourager.

Au-delà, votre Rapporteur spécial s'inquiète cependant du calibrage budgétaire effectué cette année par le ministère de l'écologie et craint que les choix budgétaires aient été faits, à l'excès, au détriment du domaine de l'eau.

INDICATEUR DE COUTS : DEPENSES BUDGETAIRES DE L'AGREGAT 22 (CP)

(en millions d'euros)

Composantes de l'agrégat	2002 exécution	2003 exécution	2004 LFI	2005 PLF
Politique pluriannuelle de prévention des risques d'inondations fluviales	28	28	38	48
Police de l'eau et des milieux aquatiques	14	10	17	15
Reconquête de la qualité des milieux marins	8	55	6	7
Systèmes d'information sur l'eau et les milieux aquatiques .	20	26	12	13
Lutte contre les pollutions diffuses d'origine agricole.....	10	27	14	3
Solidarité et péréquation nationales	4	31	11	4
Préservation, restauration des milieux naturels aquatiques..	14	12	7	3
Structures de la politique de l'eau et planification.....	2	2	3	2
Total	100	191	108	95

Source : projet de loi de finances pour 2005.

A.- LE RENFORCEMENT DE LA POLITIQUE DE PREVENTION DES INONDATIONS

Les inondations constituent le premier risque naturel en France, où deux communes sur trois sont concernées, selon l'Institut français de l'environnement (IFEN). C'est pourquoi il faut saluer la progression des crédits proposés pour 2005, qui fait suite à l'augmentation déjà enregistrée l'exercice précédent.

1.– Les crédits proposés pour 2005

Les crédits de paiement passent de 38 millions d'euros en 2004 à 48 millions d'euros pour 2005. Cette somme se ventile ainsi :

– 9,9 millions d'euros de crédits de fonctionnement des services (chapitre 34-98) ;

– 5,3 millions d'euros de crédits sur le chapitre 44-10 « protection de la nature et de l'environnement » : 2,5 millions d'euros de crédits non déconcentrés et 2,8 millions d'euros de crédits déconcentrés ;

– 11,3 millions d'euros en faveur de subventions d'investissement prévues au chapitre 67-20 « protection de la nature et de l'environnement » (4,2 millions sur l'article 20 et 7,1 millions d'euros sur l'article 30) ;

– 14,1 millions d'euros en faveur des dotations globalisées expérimentales du chapitre 59-01 article 30 (programme « prévention des risques et lutte contre les pollutions ») ;

– 7,3 millions d'euros sur le chapitre 57-20 article 30, en faveur de la police et de la gestion des eaux et des milieux aquatiques, ainsi que des réseaux d'annonce des crues.

2.– Les principales actions

a) La poursuite de la réforme de l'annonce des crues

En premier lieu, le Service central d'hydrométéorologie et d'appui à la prévision des inondations (SCHAPI) a été créé en 2003. Service à compétence nationale rattaché à la Direction de l'eau, installé à Toulouse à proximité de Météo France, il a pour but d'apporter un appui aux services de prévision des crues. Il établit notamment, en liaison avec les services de prévision des crues et les directions régionales de l'environnement, une carte de vigilance. Ses effectifs passeront de 25 à 30 agents en 2005.

En deuxième lieu, les services de prévision des crues seront réorganisés en 2004-2005, afin de réduire leur nombre et de donner à chacun d'eux la masse critique nécessaire à la production d'une prévision fiable. Cette réforme vise à remplacer les 52 services d'annonce des crues (SAC) existant aujourd'hui – qui mobilisent environ 140 agents en équivalent temps plein sur 80 sites géographiques – en 22 services de prévisions des crues (SPC) mobilisant chacun entre 5 et 15 agents sur un même site. Ces services seront rattachés à 12 directions départementales de l'équipement, 7 directions régionales de l'environnement, 2 services de la navigation et une direction interrégionale de Météo-France. Les effectifs supplémentaires nécessaires à la mise en place de ces 22 services seront pourvus en 2004, 2005 et 2006, par redéploiements au sein des deux ministères

d'accueil et par redéploiements au sein de chaque service, avec des créations nettes de postes dans les services retenus pour exercer les missions de SPC (en 2004, 26 postes dans les 14 services du ministère chargé de l'équipement concernés et 11 dans les 7 DIREN concernées ; en 2005, respectivement 18 et 10 postes).

Enfin, la loi relative aux risques naturels et technologiques n° 2003-699 du 30 juillet 2003 a défini dans son article 41 relatif à la prévision des crues le cadre légal de l'exercice de cette mission par l'État et de son articulation avec l'intervention des collectivités territoriales. Le décret d'application de cet article est attendu pour la fin de l'année.

Au total, la réorganisation de la prévision des crues devrait mobiliser sur le budget de l'écologie les moyens suivants sur la période 2004-2007 (chapitre 57-20 article 30) :

(en millions d'euros)

	2004	2005	2006	2007
Autorisations de programme.....	4	5	6	6
Crédits de paiement.....	4	4,5	5	6

Source : ministère de l'écologie et du développement durable.

Ces dépenses en capital serviront à financer la rénovation des outils nécessaires au SCHAPI et aux futurs 22 services de prévention des crues. Quant aux moyens de fonctionnement nécessaires (hors crédits de personnel), ils resteront équivalents à ceux qui étaient mobilisés jusqu'en 2003 sur le budget de l'écologie pour les 52 services d'annonce des crues, soit environ 3 millions d'euros par an.

b) La réduction de l'exposition aux risques d'inondations

Entamée en 2002, la relance des travaux destinés à réduire l'exposition aux risques d'inondations se poursuit. Le plan décennal de 1994 avait prévu un programme de restauration des cours d'eau et des digues de protection des lieux habités contre les inondations d'un montant global évalué à environ 1,5 milliard d'euros pour 10 ans, dont un volet d'1,2 milliard portant sur les cours d'eau non navigables. Les financements s'étant peu à peu essouffés, une relance est intervenue à partir de 2002. L'année prochaine, les actions prioritaires concerneront le plan Loire et les projets par bassins versants.

Le plan Loire, dont la mise en place de la tranche 2000-2006 avait à peine commencé début 2002, a connu un aménagement à l'été 2002 consistant à confier le pilotage au préfet coordonnateur de bassin, devenu le gestionnaire unique des moyens de l'État affectés à ce plan. Ceci a permis d'augmenter le rythme annuel des dépenses consacrées à la prévention des inondations de 6 millions d'euros en 2002, à 11 millions d'euros en 2003 et à 20 millions d'euros en 2004.

En outre, un appel d'offre a été lancé le 1^{er} octobre 2002 auprès des maîtres d'ouvrages locaux par l'intermédiaire des préfets coordonnateurs de bassin pour proposer des programmes pluriannuels (2003-2006) d'actions de prévention des inondations à l'échelle des bassins versants. Début 2004, 42 dossiers étaient retenus. Près d'un quart du territoire métropolitain sera ainsi couvert par ces programmes d'actions de prévention. Selon le ministère de l'écologie et du développement durable, près de 170 millions d'euros seront mobilisés sur le budget de l'État et sur le fonds « Barnier »⁽¹⁾ de 2004 à 2007. La mise en œuvre de ces financements nécessitera une augmentation du budget de la prévention des inondations. En 2004, 30 millions d'euros en autorisations de programme et 15 millions d'euros de crédits de paiement étaient prévus. Pour 2005, ce sont 40 millions d'euros d'autorisations de programme et 25 millions d'euros de crédits de paiement qui sont demandés. Le maintien de ce rythme semble nécessaire à votre Rapporteur spécial, afin de finaliser le programme 2000-2006 avec moins de deux ans de retard, pour ce qui concerne les travaux sous maîtrise d'ouvrage de l'État.

B.— LA POLITIQUE DE L'EAU EN ATTENTE D'UNE REFORME

Quoiqu'il s'agisse d'un thème récurrent, votre Rapporteur spécial ne peut manquer de souligner la complexité et la faible lisibilité du système de financement de l'eau, qui appelle plusieurs évolutions.

1.— La complexité du financement de l'eau

a) Les relations entre l'État et les agences de l'eau

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

Leur est en grande partie assuré grâce au prélèvement de redevances payées par les usagers, c'est-à-dire les particuliers (par l'intermédiaire des collectivités locales), les entreprises et les agriculteurs. Les barèmes et les taux des redevances sont fixés par le conseil d'administration de chaque agence de l'eau. Mais selon l'article 17 du décret n° 66-700 du 14 septembre 1966 le montant

(1) Le Fonds de prévention des risques naturels majeurs, dit fonds « Barnier », est un fonds privé créé par la loi n° 95-101 du 2 février 1995. En application de l'article L. 561-3 du code de l'environnement, il est alimenté par un prélèvement sur le produit des primes ou cotisations additionnelles relatives à la garantie contre le risque de catastrophes naturelles, versé par les entreprises d'assurances. Le taux de ce prélèvement est fixé par arrêté interministériel dans la limite de 2,5 % et la gestion comptable et financière du fonds est assurée par la caisse centrale de réassurance. Il est actuellement doté d'environ 100 millions d'euros.

global des redevances susceptibles d'être mises en recouvrement « *est fixé en fonction des dépenses de toutes natures devant incomber à l'agence dans le cadre d'un programme pluriannuel d'intervention approuvé par le Premier ministre* ». Les grandes orientations gouvernementales sont accompagnées d'un montant prévisionnel des aides qui seront mises en œuvre pendant la durée des programmes et d'un plafond déterminant le montant des redevances que les agences sont susceptibles de recouvrer.

Ainsi, le montant global initial des aides autorisées sur le 8^e Programme (2003-2006) s'élève à 8,125 milliards d'euros et le montant global des redevances autorisées à 6 milliards d'euros. Au terme de ce 8^e Programme, les agences ont notamment pour priorité de :

- contribuer à l'application des engagements communautaires de la France et à la prévention des risques de contentieux européen ;
- assurer la cohérence avec les dispositions des schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE) et la coordination avec les schémas de services collectifs ;
- accroître la sélectivité des projets au regard de leur intérêt pour la qualité du milieu naturel.

Chaque année, les agences de l'eau contribuent au budget de l'État, par prélèvement sur leurs recettes. L'article 58 de la loi de finances pour 2002 a institué un « prélèvement de solidarité pour l'eau », de nature fiscale dont le montant et la répartition sont déterminés chaque année en loi de finances et qui a succédé à deux fonds de concours. Les sommes à prélever sur chaque agence sont ensuite déterminées selon une clé de répartition fondée, pour deux tiers, sur la part de chaque bassin dans le montant total des redevances autorisées pendant la durée de programme pluriannuel et, pour un tiers, sur la part de chaque bassin dans la population recensée en métropole.

Pour 2005, le montant du prélèvement sur les agences de l'eau devrait, comme l'année dernière, s'élever à 83 millions d'euros (article 28 du projet de loi de finances) et sera inscrit en recettes au budget de l'État.

ÉVOLUTION DU PRELEVEMENT SUR LES AGENCES DE L'EAU

(en millions d'euros)

Dispositions légales	Montant du prélèvement
Article 58 de la loi de finances pour 2000 (n° 1999-1172 du 30 décembre 1999)	76,22
Article 30 de la loi de finances pour 2001 (n° 2000-1352 du 30 décembre 2000)	76,22
Article 29 de la loi de finances pour 2002 (n° 2001-1275 du 28 décembre 2001)	81,63
Article 44 de la loi de finances pour 2003 (n° 2002-1575 du 30 décembre 2002)	81,63
Article 38 de la loi de finances pour 2004 (n° 2003-1311 du 31 décembre 2003)	83
Article 28 du projet de loi de finances pour 2005	83

À noter que de 2000 à 2004, la contribution des agences de l'eau s'est faite par l'intermédiaire du Fonds national de solidarité pour l'eau (FNSE). Le FNSE avait été créé par la loi de finances pour 2000, qui avait institué une seconde section au compte d'affectation spéciale n° 902-00 « Fonds national de l'eau ». L'objectif était de promouvoir des opérations et des actions à caractère national dans le domaine de la politique de l'eau, afin de compléter l'action des agences de l'eau, dont la vocation est l'intervention financière locale.

Le FNSE a cependant été clos par la loi de finances pour 2004 : la séparation entre les crédits du budget du ministère consacrés à la politique de l'eau et les crédits inscrits au FNSE ne permettait pas leur fongibilité et nuisait à l'efficacité globale de cette politique. En outre, l'existence d'un compte spécial du Trésor ne garantissait pas que l'intégralité du prélèvement soit affectée au budget du ministère. La loi de finances pour 2003 avait ainsi décidé un reversement partiel au FNSE de 60 millions d'euros seulement, sur 81,6 millions d'euros prélevés sur les agences.

b) Le prélèvement exceptionnel sur les agences de l'eau en 2004

Votre Rapporteur spécial tient à revenir sur le prélèvement exceptionnel de 210 millions d'euros sur quatre agences de l'eau par fonds de concours affecté ⁽¹⁾ pour l'exercice 2004. Son montant s'est réparti ainsi : 110 millions d'euros sur l'agence Seine-Normandie, 45 millions sur l'agence Rhin-Meuse, 38 millions sur l'agence Loire-Bretagne et 17 millions sur l'agence Rhône-Méditerranée et Corse.

La répartition programmée de ces crédits est la suivante :

– 59 millions d'euros en faveur de la restauration des cours d'eau domaniaux non navigables et des ouvrages de protection contre les inondations. Ces crédits concernent des investissements directs de l'État ou de collectivités locales ;

– 16 millions d'euros en faveur de la restauration et du maintien du bon état écologique des cours d'eau, des rivages et des milieux naturels humides. Les actions concernées portent sur des investissements relatifs aux cours d'eau et aux milieux naturels humides (réserves naturelles, zones Natura 2000) de l'État et des collectivités locales, ainsi que sur des investissements du Conservatoire national de l'espace littoral et des rivages lacustres ;

– 135 millions en faveur d'actions de l'ADEME ayant un impact direct sur les milieux aquatiques. Ces crédits sont consacrés aux opérations concernant les déchets, les sites et sols pollués et la récupération des huiles usagées.

(1) L'article L. 213-6 du code de l'environnement dispose que « l'agence contribue, notamment par la voie de fonds de concours au budget de l'État, à l'exécution d'études, de recherches et d'ouvrages d'intérêt commun aux bassins et à la couverture de ses dépenses de fonctionnement ».

Certes, l'abondante trésorerie de ces agences autorisait un tel prélèvement, son principe a été voté par le conseil d'administration de chacune des agences et il n'aura aucune conséquence sur le montant des redevances, donc sur la facture des consommateurs. Pour autant, votre Rapporteur spécial ne peut que déplorer ce recours à un moyen de court terme, purement conjoncturel, pour faire face à des difficultés de financement constatées depuis plusieurs années, en particulier s'agissant de l'ADEME. Ce type d'opération se fait, de surcroît, en dehors de toute autorisation par le Parlement.

2.- Les évolutions à venir

a) Le « décroisement » des sources de financement

L'une des pistes de réforme de la politique de l'eau est de mettre fin à des financements croisés, complexes, peu lisibles et peu justifiés entre l'État et les agences de l'eau. La baisse des crédits afférents au domaine de la protection de l'eau s'inscrit en partie dans cette logique de recentrage de l'État sur ses actions régaliennes au plan national. Votre Rapporteur spécial souscrit à cette démarche, pour autant qu'elle s'accompagne d'une meilleure information du Parlement sur les financements extra-budgétaires.

Déjà, début 2004, certains financements ont été « décroisés », s'agissant de la politique en matière de contrats de rivière, de restauration des cours d'eau et d'action en faveur des poissons migrateurs. Ces sujets relèvent des seules agences de l'eau, tandis que l'État s'est recentré, par exemple, sur les missions de financement du système d'information ou de prévention des inondations. Au plan local, l'État ne devrait plus intervenir, à terme, que pour ce qui concerne la sécurité des personnes et des biens.

- L'exemple de la lutte contre les pollutions diffuses d'origine agricole :

En matière de réduction des pollutions par les produits phytosanitaires, le financement relevait jusqu'ici tant des agences de l'eau que de l'État (*via* le Fonds national de solidarité pour l'eau jusqu'en 2004). Désormais, les actions à mener en 2005 (en métropole) seront regroupées dans le budget des agences de l'eau. Les crédits du budget de l'État évoluent ainsi que l'indique le tableau suivant :

(en millions d'euros)

	LFI 2002	LFI 2003	PLF 2004	PLF 2005
	Fonds national de solidarité pour l'eau (FNSE)	Fonds national de solidarité pour l'eau (FNSE)	Chapitres 34-98, 44-10 et 67-20	Chapitres 34-98, 44-10 et 67-20
Plan de lutte contre les pollutions des eaux par les produits phytosanitaires	9,22	8,55	8,53	1,5

Source : ministère de l'écologie et du développement durable.

Les crédits prévus en 2005 ne correspondent plus qu'au paiement des engagements pris avant le 31 décembre 2004 ainsi qu'aux interventions à prévoir outre-mer.

Le même phénomène peut être observé s'agissant des pollutions par les nitrates d'origine agricole. L'indemnité compensatoire de couverture des sols (ICCS), destinée à aider financièrement les agriculteurs, sera intégralement prise en charge en 2005 par les agences de l'eau (d'où une économie de plus de quatre millions d'euros sur le chapitre 44-10 article 36).

- L'exemple de la préservation et de la restauration des milieux aquatiques naturels :

À l'instar du « décroisement » des financements de la restauration des cours d'eau intervenu en 2004, il est prévu, pour la restauration des zones humides, de limiter le financement de l'État en 2005 au fonctionnement des pôles relais, du fait de leur portée nationale (1 million d'euros demandé). Les opérations de restauration et les études seront en revanche intégralement financées par les agences de l'eau.

- L'exemple de la police de l'eau et des milieux aquatiques :

Parce qu'elle est une mission régaliennne, la police de l'eau et des milieux aquatiques reste une priorité du ministère de l'écologie en 2005. L'évolution des crédits qui y sont consacrés est présentée dans le tableau ci-dessous :

**DOTATIONS BUDGETAIRES AFFECTEES
A LA POLICE DE L'EAU ET DES MILIEUX AQUATIQUES**

(en millions d'euros)

	2002	2003	2004	2005 (prévision)
Chapitre 34-98 article 40	6	3,6(*)	6	6
Chapitre 57-20 article 30	0,5	0,5	0,7	0,88
* Cette baisse en 2003 s'explique par une annulation de crédits de 25 % et par le choix de maintenir les engagements budgétaires pour la prévention des inondations.				

Source : ministère de l'écologie et du développement durable.

En revanche, la subvention de fonctionnement allouée au Conseil supérieur de la pêche (CSP) diminue de 3,39 millions d'euros et s'établit à 10,5 millions pour 2005 (chapitre 36-41 article 60), en cohérence avec le plan d'économies pluriannuel auquel est soumis le Conseil. Il faut rappeler que jusqu'en 1998 la ressource principale du CSP était la taxe piscicole. Mais la baisse des effectifs des pêcheurs et l'apparition de charges nouvelles a contraint l'État à intervenir dans le financement de son établissement public administratif de façon de plus en plus substantielle jusqu'en 2003 (9,67 millions d'euros en 2001, 13,6 millions en 2002, 19 millions en 2003). Les efforts de gestion engagés par le CSP ont permis de réduire sensiblement la subvention de l'État à 14 millions d'euros en 2004. Le budget proposé pour 2005 poursuit cette décroissance. Le CSP pourrait, à terme, être intégré dans l'Office national de l'eau et des milieux aquatiques (ONEMA), prévu par le futur projet de loi sur l'eau.

b) Le projet de loi sur l'eau

Après le débat national sur la politique de l'eau, un avant-projet de loi sur l'eau a été élaboré, en vue de son examen par le conseil des ministres avant la fin de l'année 2004. Les enjeux sont trop nombreux pour être tous exposés dans le cadre de ce rapport. Votre Rapporteur spécial se contentera donc d'appeler l'attention sur quelques points.

D'abord, une solution devra être fournie au problème – récurrent mais jamais résolu – du cadre juridique des redevances perçues par les agences de l'eau. On ne peut que rappeler, une fois de plus, que la décision n° 82-124 du 23 juin 1982 du Conseil constitutionnel a constaté que les montants des redevances dues aux agences de l'eau n'avaient pas de liens avec les services rendus par ces agences à leurs redevables et que ces redevances étaient donc des impositions de toutes natures au sens l'article 34 de la Constitution. La loi doit donc déterminer leur assiette, leurs taux et leurs modalités de recouvrement.

Le futur projet de loi sur l'eau devrait proposer des réponses en prévoyant un vote du Parlement sur les assiettes, la procédure de recouvrement et le plafonnement des taux des redevances. En outre, le Parlement contrôlera les programmes pluriannuels d'intervention des agences de l'eau et leurs ressources financières dans le cadre des rapports annuels de performance (RAP) découlant de l'application de la loi organique relative aux lois de finances du 1^{er} août 2001 : en cas de besoin, la loi de finances pourra modifier telle ou telle redevance.

Un autre enjeu majeur de la réforme doit être la poursuite des objectifs fixés au plan communautaire en matière de qualité des eaux. Il s'agit en particulier d'atteindre en 2015 les objectifs de « bon état écologique » fixé par la directive cadre européenne 2000/60/CE du 23 octobre 2000. Cette directive a été transposée en droit interne par la loi n° 2004-338 du 21 avril 2004. Elle prévoit la délimitation de grands districts hydrographiques à l'intérieur desquels une autorité de district sera chargée de concevoir et de mettre en œuvre un plan de gestion, comprenant des volets financier, fiscal et réglementaire. Ces plans de gestion concernent un domaine déjà couvert par les schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE). Mais leur mode d'élaboration (calendrier, consultation du public), leur contenu (approfondissement de l'approche économique et de l'aménagement du territoire) et leur mise en œuvre (compatibilité des documents d'urbanisme) doivent être modifiés pour respecter la directive.

Par ailleurs et, plus généralement, les réformes envisagées doivent aller dans le sens de la simplification. Par exemple, la création programmée d'un Office national de l'eau et des milieux aquatiques (ONEMA), dont le budget sera financé par les six autres agences de l'eau, ne devra pas se traduire par un degré de complication supplémentaire. Elle devra également permettre de préserver l'autonomie actuelle des agences de l'eau.

VI.- LE DOMAINE « PROTECTION DE LA NATURE, SITES ET PAYSAGES » (AGREGAT 21)

Le domaine « protection de la nature, sites et paysages » progresse de 11,6 %, passant de 109,9 à 122,7 millions d'euros. Toutefois, cette différence doit être nuancée par l'inclusion dans cet agrégat d'une partie des crédits consacrés à l'expérimentation de la loi organique du 1^{er} août 2001 par quatre régions, qui représentent 14 millions d'euros (programme « gestion des milieux et biodiversité », chapitre 59-02 articles 02, 30 et 40).

INDICATEUR DE COUTS : DEPENSES BUDGETAIRES DE L'AGREGAT 21 (CP)

(en millions d'euros)

Composantes de l'agrégat	2002 exécution	2003 exécution	2004 LFI	2005 PLF
La création d'un réseau d'espaces protégés	76	78	72	67
La conservation, la gestion et le suivi de la diversité biologique et paysagère.....	42	43	36	56
Total	118	121	108	123

Source : projet de loi de finances pour 2005.

Cet agrégat relève de la Direction de la nature et des paysages. Il regroupe les crédits visant à assurer la protection, la gestion et la réhabilitation du patrimoine naturel, des sites et paysages et de la diversité biologique. La préservation de la biodiversité est, selon le ministre de l'écologie et du développement durable, la deuxième grande priorité pour 2005, après la lutte contre le changement climatique. La stratégie nationale en faveur de la diversité biologique, intégrée dans la Stratégie nationale de développement durable, a pour objectif de stopper la perte de biodiversité d'ici 2010, tout en valorisant et gérant les territoires de façon durable.

Après avoir présenté les crédits de façon générale, votre Rapporteur spécial évoquera les principales actions prévues pour 2005, et notamment les subventions de fonctionnement et d'investissement aux divers organismes financés par le ministère de l'écologie.

A.– LA PRESENTATION GENERALE DES CREDITS

1.– Les dépenses ordinaires

a) Les moyens de fonctionnement

Les moyens de fonctionnement des services (chapitre 34-98 articles 80 et 90) sont quasiment stables si l'on intègre aux crédits des services déconcentrés (2,1 millions d'euros) les 867.000 euros de crédits de fonctionnement inclus dans les dotations globalisées des quatre régions expérimentant la loi organique relative aux lois de finances. Ces crédits – administration centrale et services déconcentrés – sont destinés aux actions suivantes (en incluant les enveloppes des DIREN chargées d'une expérimentation) :

– accompagnement, information, animation, communication, assistance à maîtrise d'ouvrage et dépenses diverses relatives à l'élaboration du réseau Natura 2000 (1,8 million d'euros) ;

– réalisation d'études préalables aux protections au titre des articles L. 341-1 à 22 du code de l'environnement (inscription ou classement de sites), à l'établissement de documents d'évaluation ou de gestion des sites concernés, à l'élaboration de bilan et d'évaluation de la politique de classement de sites (100.000 euros) ;

– dans le domaine de la biodiversité : études, expertises et inventaires de nouveaux plans d'actions pour les espèces menacées (400.000 euros) ;

– fonctionnement des missions de création des parcs nationaux (750.000 euros) ;

– inventaire et expertises (800.000 euros).

b) Les moyens d'intervention

Les crédits d'intervention du titre IV se décomposent en :

– 11,77 millions d'euros de crédits non déconcentrés (chapitre 44-10 article 10). Ils bénéficieront notamment à l'extension du projet Natura 2000 par une forte augmentation (+ 14 %) de la contractualisation avec les gestionnaires de sites. Les établissements publics percevront des subventions dans le cadre de contrats d'objectifs (3,2 millions d'euros en faveur de l'Office national des forêts) ou de conventions sur ressources affectées (1,1 million d'euros pour l'Office national de la chasse et de la faune sauvage). De même, le GIP Aten⁽¹⁾ recevra une subvention de fonctionnement d'1,1 million d'euros. Enfin, des fédérations ou

(1) Le Groupement d'intérêt public – atelier technique des espaces naturels (GIP ATEN) favorise le développement et la diffusion de méthodes de gestion patrimoniale des espaces naturels en France et à l'étranger, notamment par la formation et par des études et publications techniques.

associations nationales agissant dans les domaines de la nature et des paysages bénéficieront d'environ 3,3 millions d'euros ;

– 22,31 millions d'euros de crédits déconcentrés (chapitre 44-10 article 60), auxquels il faut ajouter environ 9,3 millions d'euros transférés pour l'expérimentation de la loi organique de 2001 en régions. La structure générale d'utilisation de ces crédits est la même qu'en 2004, l'augmentation (+ 40 %) est affectée en priorité à la gestion des sites du réseau Natura 2000 (11,3 millions d'euros). Les autres crédits financeront les actions en faveur de la biodiversité (2,23 millions d'euros), les parcs naturels régionaux et réserves de biosphère (6,1 millions d'euros), les conservatoires botaniques nationaux et autres inventaires (1,17 million d'euros), les conservatoires régionaux des espaces naturels (0,65 million d'euros) et les réserves naturelles (10,18 millions d'euros).

2.– Les dépenses en capital

Le titre V comporte, d'une part, une fraction des crédits prévus pour l'expérimentation du programme « gestion des milieux et biodiversité » dans les DIREN de Midi-Pyrénées, Bourgogne, Rhône-Alpes et Provence-Alpes-Côte d'Azur. Les crédits affectés au développement du réseau des espaces réglementés sont de 4,12 millions d'euros et ceux destinés à l'incitation à la gestion durable du patrimoine naturel d'un million d'euros.

D'autre part, les crédits inscrits à l'article 60 du chapitre 57-20 (3,3 millions d'euros) financent les investissements directs de l'État dans les réserves naturelles, les parcs nationaux en création et dans le domaine des sites et des paysages. Aucune opération nouvelle d'investissement n'a été lancée en 2004 sur cet article afin d'assainir le déficit de crédits de paiement.

Quant aux subventions d'investissement accordées par l'État (titre VI) par l'intermédiaire du chapitre 67-20 article 60, elles bénéficient de 11,63 millions d'euros de crédits de paiement en 2005 (+ 2,4 millions par rapport à 2004).

Sur l'ensemble de ces crédits, l'année 2005 devrait être marquée par un effort particulier en faveur de Natura 2000 : environ 5,6 millions d'euros sont demandés, essentiellement pour l'élaboration ou la mise en œuvre de documents d'objectifs. Les autres crédits iront aux réserves naturelles, aux parcs nationaux, à l'inventaire national du patrimoine naturel, à la biodiversité et aux sites et paysages.

**DEPENSES D'INVESTISSEMENT DE PRESERVATION ET DE GESTION
DES MILIEUX NATURELS, SITES ET PAYSAGES EN 2005**

(en millions d'euros)

	Chapitre 57-20 article 60	Chapitre 67-20 article 60
Natura 2000	2,15	3,44
Réserves naturelles	0,62	2
Parcs nationaux	0,33	–
Inventaire national du patrimoine naturel	0,25	1,13
Biodiversité	0,4	0,43
Partenariats en faveur de la biodiversité	–	4,71(*)
Sites et paysages	0,46	2,08

(*) Il s'agit de participations à des opérations inscrites dans le programme d'action des parcs naturels régionaux, des réserves de biosphères et d'investissement des conservatoires régionaux des espaces naturels.

Source : ministère de l'écologie et du développement durable.

B.– LA CREATION D'UN RESEAU D'ESPACES PROTEGES

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

Le Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres est un établissement public administratif créé en 1975 pour mener une politique foncière de préservation des milieux naturels et des paysages littoraux les plus remarquables et représentatifs du patrimoine littoral, en bord de mer et sur les rives des lacs dont la superficie est égale ou supérieure à 1.000 hectares.

En 2004, la subvention d'investissement de l'État (chapitre 67-41 article 10) était passée de 17,1 à 13,4 millions d'euros de crédits de paiement. Mais 6 millions d'euros supplémentaires ont été dégagés pour l'exercice 2004 grâce au prélèvement exceptionnel sur les agences de l'eau.

Pour 2005, 11,15 millions d'euros en crédits de paiement et 12,855 millions d'euros en autorisations de programme sont inscrits au projet de loi de finances. Toutefois, le ministre de l'écologie a annoncé lors du Comité interministériel d'aménagement et de développement du territoire (CIADT) du 14 septembre dernier ⁽¹⁾ que le Conservatoire du littoral bénéficierait de 8 millions d'euros supplémentaires inscrits dans le projet de loi de finances rectificative pour 2004. Le Gouvernement recourt donc, à nouveau, à une « rallonge » pour financer le Conservatoire. Si, à la différence de l'année dernière, le Parlement pourra en connaître lors de l'examen du projet de loi de finances rectificative, il semble

(1) Lors de ce CIADT, 24 millions d'euros de crédits nouveaux ont été annoncés en faveur du secteur du littoral, répartis entre le Conservatoire du littoral (8 millions d'euros), Fonds national d'aménagement et de développement du territoire (10 millions d'euros) et plusieurs ministères (6 millions d'euros).

fondamental à votre Rapporteur spécial qu'une ressource pérenne puisse être trouvée à l'avenir.

En conséquence, les moyens d'intervention du CELRL en 2005 devraient s'élever à 19,15 millions d'euros en crédits de paiement et à 20,85 millions d'euros en autorisations de programme. La dotation de l'État pour les dépenses de personnel, les charges liées aux terrains et les coûts de fonctionnement est reconduite à même niveau, soit 7,4 millions d'euros sans création d'emploi (chapitre 36-41 article 10). Ces crédits permettront au Conservatoire du littoral d'acquérir un volume de terrains à peu près équivalent aux années précédentes, c'est-à-dire environ 2.000 hectares. Sur le plan des travaux d'aménagement et de restauration, les dotations permettront à l'établissement la poursuite des programmes déjà engagés. L'intervention du Fonds national d'aménagement et de développement du territoire (FNADT) sur certaines opérations devrait permettre à l'établissement de maintenir sa capacité d'aménagement.

2.- Les réserves naturelles

La France compte, en août 2004, 154 réserves naturelles protégeant 540.858 hectares, sur terre et en mer, dont 141 sur le territoire métropolitain. Des créations ou extensions doivent intervenir fin 2004 et au cours du premier semestre 2005, notamment l'étang des Landes (Creuse, 165 hectares), la Combe Lavaux (Côte d'Or, 315 hectares), l'Estuaire de la Seine (Seine Maritime, 8.528 hectares). Les crédits proposés sont présentés dans le tableau suivant :

DOTATIONS DES RESERVES NATURELLES 2003-2005

(en euros)

	Fonctionnement	Investissement (AP)	Investissement (CP)
2003	10.700.000	Titre V : 800.000 Titre VI : 2.200.000	Titre V : 549.157 Titre VI : 1.176.989
2004	9.953.210	Titre V : 720.000 Titre VI : 1.420.000	Titre V : 597.014 Titre VI : 1.128.564
2005	10.750.000	2.730.000	2.620.000

Source : ministère de l'écologie et du développement durable.

Le budget de fonctionnement est consacré en grande majorité – de l'ordre de 70% – aux salaires des personnels. Les crédits d'investissement financent principalement les études nécessaires pour la préparation et l'évaluation des plans de gestion, le suivi du patrimoine biologique des réserves, l'achat d'équipements et de matériels, de travaux de génie écologique, d'équipements nécessaires à l'accueil du public et, exceptionnellement, de terrains.

3.– Les parcs nationaux

Les parcs nationaux ont pour mission de se consacrer à la protection du patrimoine naturel exceptionnel qui leur est confié.

DOTATIONS DES PARCS NATIONAUX 2003-2005

(en euros)

	2003	2004)	2005
Chapitre 36-41 article 20	26.530.000	26.300.000	26.300.000
Chapitre 67-41 article 20	AP : 7.900.000 CP : 7.800.000	AP : 7.340.000 CP : 6.370.000	AP 6.070.000 CP 4.885.000

Les parcs nationaux disposent de 522 postes budgétaires en 2004, chiffre qui restera inchangé en 2005. Les statuts des personnels sont très variés, car les parcs se sont construits avant la création des corps techniques de l'environnement, en faisant largement appel à des contractuels et à des détachements de nombreux corps de fonctionnaires (31 corps sont encore concernés). La création des corps techniques de l'environnement (223 postes dans les parcs aujourd'hui) s'accompagne ces dernières années d'une réduction de cette diversité et d'un moindre recours aux contractuels.

C.– LA CONSERVATION, LA GESTION ET LE SUIVI DE LA DIVERSITE BIOLOGIQUE ET PAYSAGERE

1.– Le réseau Natura 2000

Il s'agit d'assurer le maintien, le rétablissement ou la conservation d'espèces et d'espaces naturels reconnus d'intérêt communautaire. Ainsi que votre Rapporteur spécial l'a déjà souligné, le réseau Natura 2000 bénéficie d'un effort particulier pour 2005. Ses moyens (crédits de paiement) seront d'environ 21,1 millions d'euros en 2005, contre 17,8 millions dans la loi de finances pour 2004. Ils correspondent aux besoins nécessaires à l'animation des sites, à l'achèvement des quelques documents d'objectifs en cours, à leur animation ainsi qu'à leur mise en œuvre par des contrats Natura 2000 (200 nouveaux contrats prévus).

2.– Les parcs naturels régionaux

Les parcs naturels régionaux (PNR) sont aujourd'hui au nombre de 44 et couvrent plus de 12 % du territoire national. Ils intéressent 23 régions, 68 départements, plus de 3.380 communes pour une population d'environ 3 millions d'habitants.

DOTATIONS BUDGETAIRES AUX PARCS NATURELS REGIONAUX ET A LEUR RESEAU

(en euros)

Année	Nombre de parcs	Fonctionnement (DO)	Investissement (CP)	Investissement (AP)	Total (DO + CP)
2001	40	5.815.779	2.442.614	3.576.789	8.258.393
2002	40	6.338.088	1.060.000	3.659.000	7.398.088
2003	41	6.290.000	1.983.500	3.200.000	8.273.500
2004 ⁽¹⁾	44	6.500.000	1.879.000	2.892.000	8.379.000
2005 ⁽²⁾	44	6.791.000	4.390.000	3.578.000	11.181.000

(1) Pour 2004, il s'agit du budget initial de la loi de finances, y compris les subventions accordées aux réseaux des PNR et des réserves de biosphère.

(2) Pour 2005, il s'agit des demande de crédits dans le projet de loi de finances pour 2005 avant les transferts liés aux expérimentations de la loi organique du 1^{er} août 2001 dans quatre DIREN (y compris les subventions accordées aux réseaux des PNR et des réserves de biosphère).

Source : ministère de l'écologie et du développement durable.

VII.- LE DOMAINE « SOUTIEN AUX POLITIQUES ENVIRONNEMENTALES » (AGREGAT 31)

Entre 2004 et 2005, l'agrégat « soutien aux politiques environnementales et développement durable » baisse de 229,8 à 222,8 millions d'euros. La comparaison suppose néanmoins de tenir compte, d'une part, des variations occasionnées par les expérimentations de dotations globalisées en régions et, d'autre part, de la transformation de l'Institut français de l'environnement (IFEN).

À cette aune, la diminution concerne surtout les moyens de fonctionnement, qui baissent de 4,5 % par rapport à 2004. Par exemple, les moyens de fonctionnement des DIREN diminuent de 6 % par rapport à l'année précédente, passant de 16,86 millions d'euros à 15,84 millions d'euros ⁽¹⁾.

INDICATEUR DE COUTS : DEPENSES BUDGETAIRES DE L'AGREGAT 31 (CP)

(en millions d'euros)

Composantes de l'agrégat	2002 exécution (2)	2003 exécution (2)	2004 exécution (2)	2005 PLF
Expérimentation pour la mise en œuvre de la loi organique du 1 ^{er} août 2001 relative aux lois de finances ⁽¹⁾	0	0	9	7
Appui aux politiques d'environnement et de développement durable.....	17	18	14	11
Fonctions support.....	55	45	48	181
Mobilisation de la recherche.....	11	11	12	12
Développement d'un système d'information et d'observatoires.....	10	10	10	10
Intégration de l'environnement dans les politiques publiques.....	6	7	9	9
Total.....	99	91	102	230

(1) Contrairement à 2004 où les crédits des expérimentations avaient été rattachés à l'agrégat 31, en 2005, ces mêmes crédits sont rattachés aux actions correspondantes de la mission « écologie et développement durable ».

(2) La différence entre les dotations initiales et leur consommation effective tient au fait que les crédits de personnels sont transférés aux ministères gestionnaires des corps des fonctionnaires concernés.

Source : projet de loi de finances pour 2005.

Étant donnée la grande hétérogénéité des crédits regroupés dans cet agrégat « soutien », votre Rapporteur spécial se propose de traiter plus spécialement trois thèmes : la question des emplois, les concours apportés aux associations et le changement de statut de l'Institut français de l'environnement.

(1) Ce chiffre comprend les 11,93 millions d'euros inscrits au chapitre 34-98 article 10 et les 3,9 millions d'euros inclus dans les dotations globalisées des quatre régions qui expérimentent la loi organique relative aux lois de finances (chapitre 59-03 articles 60 et 70).

A.– LES EMPLOIS

La totalité des crédits de rémunération du ministère de l'écologie et du développement durable est aujourd'hui imputée au seul agrégat 31 « soutien aux politiques environnementales ». Demain, il en sera de même avec le programme 3 « soutien aux politiques environnementales et développement durable » et, plus précisément, à son action 35 « management et soutien ».

1.– L'évolution des effectifs

L'année dernière, la loi de finances pour 2004 avait fait passer le nombre d'emplois inscrits au budget de l'écologie de 3.476 à 3.564 : 100 nouveaux emplois étaient allés au renforcement de l'inspection des installations classées, 20 emplois en faveur du Service central d'hydrométéorologie et d'appui à la prévention des inondations (SCHAPI), 3 emplois avaient été transférés entre sections budgétaires et 35 emplois avaient été supprimés faute de remplacement de départs à la retraite.

CREDITS DE REMUNERATION DES PERSONNELS ET NOMBRE D'EMPLOIS FINANCÉS PAR LE MINISTÈRE DE L'ÉCOLOGIE ET DU DÉVELOPPEMENT DURABLE

	2003	2004	2005
	Effectifs budgétaires Crédits de rémunération des personnels (chapitres 31-90 et 31-93)	Effectifs budgétaires Crédits de rémunération des personnels (chapitres 31-90 et 31-93)	Effectifs budgétaires Crédits de rémunération des personnels (chapitres 31-90 et 31-93, estimation)
Administration centrale	874 22.930.904 €	835 22.590.536 €	912 25.000.000 €
Directions régionales de l'environnement (DIREN)	1.545 35.894.878 €	1.565 35.631.019 €	1.524 35.600.000 €
Directions régionales de l'industrie, de la recherche et de l'environnement (DRIRE)	1.019 23.111.969 €	1.119 25.930.070 €	1.169 26.950.000 €
Directions départementales des services vétérinaires (DDSV)	38 882.676 €	38 880.506 €	38 881.000 €
TOTAL	3.476 82.820.427 €	3.557 (*) 85.032.131 €	3.643 (*) 88.431.000 €

(*) S'y ajoutent 7 emplois pour la Commission nationale du débat public (chapitre 37-03).

Source : ministère de l'écologie et du développement durable.

Pour 2005, les emplois budgétaires du ministère passent de 3.564 à 3.650, soit une augmentation de 86 emplois. Du côté des réductions d'emplois (au nombre de 40), il faut signaler 23 départs à la retraite et 17 postes déclarés vacants. S'y ajoutent 3 transferts sortants vers le ministère chargé de l'équipement pour la réorganisation des services d'annonce des crues. En sens inverse, 69 emplois sont créés afin d'accueillir les agents de l'Institut français de

l'environnement (IFEN), qui passe du statut d'établissement public à celui de service à compétence nationale à compter du 1^{er} janvier 2005. Les autres emplois se répartissent ainsi :

- création de 25 emplois pour l'inspection des installations classées ;
- transfert de 25 emplois depuis le ministère chargé de l'industrie pour l'inspection des installations classées ;
- création de 10 emplois dans les services de prévision des crues dans les DIREN (parmi lesquels 3 sont transférés vers le ministère de l'équipement).

Votre Rapporteur spécial a déjà évoqué ces créations d'emplois, en particulier celles concernant l'inspection des installations classées, dont les apports en terme d'efficacité et de productivité devront être examinés au plus près.

Les 3.650 emplois budgétaires prévus pour 2005 se répartissent ainsi :

REPARTITION DES EMPLOIS BUDGETAIRES EN 2005

Administration centrale <i>chapitre 31-90 article 20</i>	879
Directions régionales de l'environnement (DIREN) <i>chapitre 31-90 article 30</i>	1.481
Recherche scientifique et technologique <i>chapitre 31-90 article 40</i>	31
Services déconcentrés. Inspection des installations classées <i>chapitre 31-90 article 50</i>	1.207
Pares et ateliers (hors fonction publique) <i>chapitre 31-93 article 12</i>	45
Commission nationale du débat public <i>chapitre 37-03 article 10</i>	7
Total	3.650

Source : projet de loi de finances pour 2005.

- Pour mémoire, on rappelle que le ministère de l'écologie et du développement durable est doté de cinq directions : la Direction générale de l'administration, des finances et des affaires internationales (DGAFAI), la Direction des études économiques et de l'évaluation environnementale (D4E), la Direction de l'eau (DE), la Direction de la prévention des pollutions et des risques (DPPR) et la Direction de la nature et des paysages (DNP).
- Au niveau régional, les directions régionales de l'environnement (DIREN) sont au nombre de 26. Elles ont un effectif moyen de 60 agents (de 21 pour la plus petite à 125 pour la plus importante). En outre, les directions régionales de l'industrie, de la recherche et de l'environnement (DRIRE), services déconcentrés du ministère chargé de l'industrie, sont également sous l'autorité du ministre de l'écologie et du développement durable pour leurs missions en matière d'environnement industriel (inspection des installations classées, risques industriels, déchets, pollution de l'air). Les agents travaillant sur ces

thèmes représentent 1.119 équivalents temps plein en 2004, sur un effectif total d'environ 3.000 agents dans les DRIRE.

- Au plan départemental, l'exercice des missions du ministère est réparti entre les DIREN, les DRIRE et des services déconcentrés dépendant d'autres ministères :
 - le ministère chargé de l'agriculture et de l'équipement : directions départementales de l'agriculture et de la forêt (DDAF), directions départementales des services vétérinaires (DDSV), directions départementales de l'équipement (DDE), services de la navigation ;
 - le ministère chargé de la santé : directions départementales des affaires sanitaires et sociales (DDASS) ;
 - le ministère de l'intérieur : préfetures.

Les liens entre DIREN et DRIRE seront renforcés par la réforme en cours de l'administration territoriale initiée par le Gouvernement. Ainsi, dans chaque région, sera créé un pôle « environnement et développement durable » constitué de la DIREN et de la DRIRE, auxquelles seront associés les établissements publics. Dans quatre régions (Aquitaine, Corse, Haute-Normandie et Provence-Alpes-Côte d'Azur), un rapprochement de la DIREN et de la DRIRE sera par ailleurs expérimenté.

- La Commission nationale du débat public (CNDP), dotée de 7 emplois inscrits au budget du ministère, fait l'objet du chapitre spécifique 37-03 (2 millions d'euros pour 2005). Autorité administrative indépendante, elle est dotée d'un budget propre rattaché depuis le 1^{er} janvier 2004 au ministère de l'écologie, alors qu'il était rattaché au budget des services du Premier ministre pour l'exercice 2003. L'exercice 2004 a permis de rattraper le retard dans l'installation matérielle de la Commission, les études et la communication sur le débat public. En effet, le budget 2003, théoriquement de 2 millions d'euros, n'a été en réalité que de 700.000 euros, 1,3 million d'euros complémentaires n'ayant été affecté qu'en toute fin d'exercice, reporté, puis gelé.

Au-delà des seuls emplois budgétaires, le tableau suivant présente les emplois financés à partir de crédits provenant du budget de l'écologie.

**EMPLOIS FINANCES A PARTIR DES CREDITS INSCRITS AU BUDGET DU MINISTERE DE
L'ÉCOLOGIE ET DU DEVELOPPEMENT DURABLE AU 31 JUILLET 2004**

(en équivalents temps plein)

	Titulaires	Contractuels	Vacataires	Intérimaires	Autres	Total
Nombre d'agents directement employés par le ministère	3.137	381	270	–	46 ⁽¹⁾	3.834
Nombre d'agents employés par les établissements publics placés sous la tutelle du ministère	2.966	1.960,5	390	36	89	5.441,5
Nombre d'agents employés par les organismes subventionnés par le ministère .	Néant					
Total	6.103	2.341,5	660	36	135	9.275,5

(1) 44 ouvriers des parcs et ateliers et 2 militaires.

(2) Les effectifs ne concernent que les établissements publics administratifs relevant de la tutelle du ministère, à savoir le Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres, les parcs nationaux, l'Institut français de l'environnement, le Conseil supérieur de la pêche, l'Office national de la chasse et de la faune sauvage et les agences de l'eau.

Source : ministère de l'écologie et du développement durable.

2.– L'adaptation à la loi organique relative aux lois de finances

a) Le plafond d'autorisation des emplois du ministère

L'article 7 de la loi organique du 1^{er} août 2001 dispose : « *les crédits ouverts sur le titre des dépenses de personnel sont assortis de plafonds d'autorisation des emplois rémunérés par l'État. Ces plafonds sont spécialisés par ministère* ». Dès lors, la question de la définition de ce plafond se pose. Parmi les emplois actuellement rémunérés à partir du budget du ministère, seuls les agents directement employés par lui, c'est-à-dire liés juridiquement à l'État, seront pris en compte dans le plafond d'autorisation des emplois. S'agissant des vacataires, une réflexion est en cours pour déterminer quelles missions de vacations doivent entrer dans ce plafond.

Dans le cadre des travaux préparatoires au passage à la loi organique, le ministère de l'écologie a mené une enquête auprès de l'ensemble des services d'administration centrale et des services déconcentrés. Selon le ministère, cette enquête laisse apparaître que chaque chef de service est en mesure d'identifier les équivalents temps plein (ETP) pouvant être affectés à chaque programme et action. Cette ventilation montre une forte polyvalence des agents, dont un grand nombre – notamment dans les DIREN – a une activité répartie sur plusieurs programmes. Dès lors, l'option retenue consiste à affecter la totalité des emplois au programme 3 (action 35), lesquels sont ventilés par catégorie et par corps. À l'heure actuelle cependant, le ministère n'est pas en mesure d'établir un tableau de répartition des emplois par agrégat ou par programme.

b) Les transferts en gestion des crédits des personnels

Le ministère de l'écologie et du développement durable ne dispose pas de corps propres au sein des directions d'administration centrale, des directions régionales de l'environnement (DIREN), des directions régionales de l'industrie, de la recherche et de l'environnement (DRIRE) et des directions départementales des services vétérinaires (DDSV). En début d'exercice, le ministère transfère les emplois et les crédits inscrits sur son budget vers d'autres départements ministériels (équipement, agriculture, finances et santé) qui assurent la gestion des agents affectés dans les services du ministère. C'est d'ailleurs ce qui explique que les prévisions de dépenses en gestion pour 2005 de l'agrégat 31 ne soient que de 86 millions d'euros, pour une dotation dans le projet de loi de finances égale à 222,9 millions d'euros.

La création des deux corps techniques de l'environnement (agents techniques de l'environnement et techniciens de l'environnement) n'a, pour l'instant, que peu d'incidence au niveau du budget du ministère dans la mesure où la totalité des agents recrutés sur ces corps ont été affectés dans des établissements publics sous tutelle du ministère disposant chacun de leur propre budget (Office national de la chasse et de la faune sauvage, Conseil supérieur de la pêche et parcs nationaux).

Cette diversité de statuts et de corps comporte des aspects positifs, tels que la mobilité et la variété des compétences. Néanmoins, comme le reconnaît le ministère de l'écologie lui-même dans l'une des réponses au questionnaire budgétaire adressé par votre Rapporteur spécial, *« ces apports multiples modifient les formes habituelles de la gestion des personnels au quotidien dans la mesure où cela implique le suivi administratif d'une soixantaine de corps sans que le ministère soit en prise directe sur les conditions de recrutement, de formation, de mutation et de promotion des agents qu'il emploie »*.

En outre, les transferts de crédits créent une forte distorsion entre le contenu de l'autorisation donnée en loi de finances et son exécution. C'est d'ailleurs pourquoi la loi organique de 2001, dans sa lettre (article 12) comme dans son esprit, rend ces transferts de crédits exceptionnels. Des solutions alternatives devront donc être trouvées. À cette fin, le décret n° 2004-1085 du 14 octobre 2004 définit les conditions de la délégation de gestion dans les services de l'État. Cette procédure permet à tout responsable d'un service de confier à un autre service, relevant le cas échéant d'un autre ministère, l'exécution en son nom et pour son compte de prestations nécessaires à l'accomplissement de sa mission. Le service chargé de la gestion pourra ainsi engager et ordonnancer les crédits concernés, sans qu'il soit nécessaire de modifier la répartition des crédits ouverts en loi de finances.

B.— LES AIDES AUX ASSOCIATIONS

Le ministère encourage et soutient par des subventions aux niveaux local et national les associations œuvrant en cohérence avec les orientations définies par le ministère. D'après le projet de loi de finances pour 2005, les dépenses au titre du partenariat associatif devraient s'élever à 5 millions d'euros (pour l'essentiel, inscrits au chapitre 44-10), contre 6 millions d'euros en 2004 et 8 millions d'euros en 2003. Votre Rapporteur spécial considère qu'un souci de rigueur et de transparence est spécialement nécessaire dans la gestion de ces crédits.

D'ores et déjà, un effort a été entamé depuis 2003 dans l'instruction des demandes et l'examen de la qualité des actions pour lesquelles les associations demandaient un financement et de leur situation financière afin de répartir les aides de la façon la plus équitable. Pour améliorer le suivi général des budgets de subventions, un service référent chargé de coordonner l'instruction des dossiers a été instauré au sein de l'administration centrale, ainsi que dans chaque DIREN. En administration centrale, il a instruit 70 % des dossiers de subvention. Il en est résulté pour la première fois une meilleure programmation transversale. De même, la capacité de synthèse et d'évaluation de l'utilisation de ces budgets s'est accrue.

Toutefois, des éléments d'information rassemblés auprès de la moitié des DIREN, il ressort que cette démarche d'amélioration de la coordination doit encore progresser au niveau déconcentré et que des synthèses de la programmation et de son évolution ne semblent pas systématiquement élaborées.

La mise en œuvre de conventions pluriannuelles d'objectifs (CPO) constitue par ailleurs un autre progrès. Entre 2001 et 2003, le ministère de l'écologie a établi 52 conventions avec des associations œuvrant dans le champ de la protection de la nature et de l'éducation à l'environnement. En 2003, ces CPO mobilisaient 10,17 millions d'euros répartis entre six articles de prévision du chapitre 44-10 (articles 06, 10, 20, 36, 70 et 90) et un article du Fonds national de solidarité pour l'eau (09-20), soit 70,22 % du montant total des subventions de fonctionnement attribuées en 2003 par les directions d'administration centrale (14,49 millions d'euros).

Pour autant, il semble à votre Rapporteur spécial que le bilan de l'utilisation de ces subventions manque de lisibilité. Surtout, il est problématique de constater, à la lecture des réponses au questionnaire budgétaire, que le ministère de l'écologie dispose d'informations insuffisamment précises sur la part représentée par le financement du ministère sur le budget total de ces structures et sur leurs effectifs.

C.— LA TRANSFORMATION DE L'INSTITUT FRANÇAIS DE L'ENVIRONNEMENT

L'Institut français de l'environnement (IFEN) est chargé d'élaborer et de diffuser la documentation et l'information sur l'environnement. Créé par le décret n° 91-1177 du 18 novembre 1991, implanté à Orléans, cet établissement public administratif est placé sous la tutelle du ministère de l'écologie, dont il est le service statistique. À compter du 1^{er} janvier 2005, il deviendra un « service à compétence nationale », directement rattaché au ministère, en application du décret n° 2004-936 du 30 août 2004.

Ce changement de statut vise à rapprocher l'IFEN du centre du système d'information du ministère et à faciliter la gestion quotidienne d'un petit organisme disposant de peu de ressources propres. Ce rattachement à l'administration centrale n'emporte de conséquence ni sur l'implantation géographique du service, ni sur son indépendance intellectuelle et sur sa neutralité dans l'expertise. En particulier, l'IFEN restera doté d'un comité d'orientation ouvert aux associations et d'un conseil scientifique.

Face aux inquiétudes sur l'éventuelle réduction du rôle de l'IFEN, votre Rapporteur spécial souligne qu'aux missions énumérées dans le décret s'ajoutent celles prévues par la convention d'Aarhus de 1998⁽¹⁾ et par la directive communautaire 2003/4/CE du 28 janvier 2003 concernant le droit d'accès du public à l'information en matière d'environnement. De même, l'IFEN reste bien le point focal de l'Agence européenne pour l'environnement. À ce titre, il organise et anime la partie française du Réseau européen d'observation et d'information pour l'environnement (article 2 III du décret).

En 2004, les dotations inscrites au budget du ministère se montaient en fonctionnement à 5,4 millions d'euros et en investissement à 1,58 millions d'euros en autorisations de programme et 0,42 million d'euros en crédits de paiement. Cette faiblesse des crédits de paiement s'explique par la réserve dont dispose l'Institut, pour s'être trouvé dans l'obligation les années précédents de différer certaines opérations d'investissement après avoir reçu les crédits correspondants. Le budget 2004 de l'établissement s'élève à 9,968 millions d'euros. Les moyens en personnel sont stabilisés à 69 postes budgétaires.

(1) Signée en juin 1998 au Danemark par trente-cinq pays européens dont la France, cette convention a pour objet principal de renforcer la démocratie dans le domaine de l'environnement. Elle promeut une participation accrue des citoyens dans les processus de décision, et pour ce faire garantit un libre accès à toute information relative à l'environnement détenue par les États membres. Elle entend également permettre au public de mieux défendre son droit de vivre dans un environnement sain, principe affirmé dans l'article 1^{er} de la convention.

En 2005, l'IFEN devrait bénéficier de 6 millions d'euros en fonctionnement et, en investissement, de 1,2 million d'euros en autorisations de programme et d'1,45 million d'euros en crédits de paiement (chapitre 57-20 article 40). La transformation de l'IFEN en service à compétence nationale s'accompagnera d'une réorganisation interne, visant à le recentrer sur ses missions, à mutualiser les compétences et à mieux adapter ses prestations envers les divers publics.

EXAMEN EN COMMISSION

Au cours de sa séance du mardi 26 octobre 2004, la Commission des finances, de l'économie générale et du Plan a examiné les crédits de l'Écologie et du développement durable pour 2005.

Un débat a suivi l'exposé de votre Rapporteur spécial, M. Philippe Rouault.

Le Président Pierre Méhaignerie a interrogé votre Rapporteur spécial sur des thèmes d'enquêtes pouvant être proposés à la Cour des comptes et sur des sujets dont pourrait se saisir la Mission d'évaluation et de contrôle (MEC).

Votre **Rapporteur spécial** a suggéré, comme il l'avait fait l'année dernière, que la Cour des comptes se saisisse de la situation financière de l'Office national de la chasse et de la faune sauvage. Cet Office connaît en effet, depuis plusieurs années, une situation financière difficile, qui a conduit l'État à lui verser des subventions de fonctionnement. Malgré cela, il sera vraisemblablement encore en déficit de plusieurs millions d'euros en 2005.

M. Alain Rodet a souhaité avoir davantage d'informations sur deux sujets : le contrôle des installations classées d'une part, les nouvelles mises aux normes des incinérateurs d'autre part.

Le Président Pierre Méhaignerie a rappelé, dans le domaine de l'Écologie comme dans les autres secteurs de l'action publique, la nécessité de progresser dans la réforme et la simplification des services déconcentrés. L'éclatement des compétences et l'éparpillement des organismes sont tels que les décisions et les arbitrages sont trop complexes. Il est temps d'envisager des fusions de services.

M. Pascal Terrasse a jugé que les effectifs de l'administration centrale étaient trop importants par rapport à ceux des services déconcentrés qui, eux, manquent souvent de moyens. La DIREN de Rhône-Alpes en est un exemple. En matière de lutte contre les inondations, il est nécessaire qu'au lieu de seulement impulser ou inciter, l'État s'engage réellement. Des études, réalisées, restent impayées, des annonces, comme celle de la couverture radar, demeurent sans suite, et les élus locaux sont dans l'incapacité d'agir, que ce soit en ce qui concerne la lutte contre les inondations ou la protection des forêts. Il y a là une très réelle difficulté. Il appartient à la Commission des finances de s'intéresser de près à l'utilisation concrète des crédits en la matière, afin d'y voir plus clair.

M. Denis Merville s'est inquiété de la lourdeur de l'administration centrale, ainsi que du morcellement des crédits, éparpillés entre de multiples organismes. Au-delà des financements, ce sont aussi les structures qui doivent être clarifiées et simplifiées. De ce point de vue, la transformation de l'Institut français de l'environnement (IFEN) en service à compétence nationale est une évolution positive. Les réglementations doivent également être allégées. Par exemple, il est

anormal qu'il faille parfois près de dix ans pour mener à terme un Schéma d'aménagement et de gestion des eaux (SAGE). De même, la réforme de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères n'est pas satisfaisante. S'agissant des choix budgétaires du ministère de l'Écologie et du développement durable, il n'est pas sûr que les moyens en faveur de la lutte contre le changement climatique soient à la hauteur de la « priorité » annoncée. Les crédits en faveur des réseaux de lutte contre la pollution atmosphérique semblent, eux, insuffisants. Enfin, les sommes prélevées exceptionnellement sur les agences de l'eau pour abonder les crédits de l'exercice 2004 ont-elles réellement bénéficié à l'ADEME ?

M. Michel Bouvard a souscrit au besoin de simplification exprimé par les précédents intervenants. Il a indiqué que certains des problèmes soulevés pourraient être résolus par la création, plusieurs fois suggérée par la Commission des finances, d'une mission interministérielle « Écologie et maîtrise des risques », rassemblant les crédits de la sécurité civile et des Directions régionales de l'industrie, de la recherche et de l'environnement (DRIRE). Il est regrettable que le ministère de l'Écologie ne soit pas partisan d'un tel rapprochement et privilégie une logique de « ghetto ». Un autre sujet d'inquiétude est le risque de dérives des dépenses de personnel, en dépit des constatations et recommandations faites récemment par l'Inspection générale de l'environnement. Les aides aux associations doivent, elles aussi, faire l'objet d'un examen approfondi. La réforme des parcs nationaux, dont il est question depuis 2003 avec les propositions faites par M. Jean-Pierre Giran, semble être restée lettre morte. Il faut en outre regretter que le ministère modifie les règles du jeu en permanence, ce qui crée un climat de suspicion et exacerbe les conflits. Enfin, il faut s'interroger sur la cohérence qu'il y a dans le fait d'assurer, par des crédits publics, des actions de promotion de certaines espèces de prédateurs, par exemple le loup.

M. Jean-Louis Idiart s'est inquiété de l'évolution des crédits en faveur des parcs nationaux et des réserves naturelles, ainsi que de l'utilisation des fonds confiés aux associations agissant dans le domaine de l'environnement.

M. Charles de Courson a fustigé la pratique consistant à présenter les crédits du Conservatoire du littoral en baisse, puis à les compléter ensuite, grâce à un prélèvement sur les agences de l'eau pour l'exercice 2004 et grâce à des crédits supplémentaires en loi de finances rectificative cette année. Cette opération porte sur 8 millions d'euros cette année.

Le Président Pierre Méhaignerie a souhaité connaître le montant des crédits alloués au réseau Natura 2000.

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

– sur la gestion des déchets, l'Union européenne a fixé un taux maximal de rejet de dioxines par les incinérateurs d'ordures ménagères. La rénovation de son parc d'incinérateurs et la mise aux normes doivent être terminées d'ici 2006. Par ailleurs, les déchets organiques peuvent avoir d'autres destinations, en particulier la valorisation agricole ;

– le prélèvement exceptionnel sur les agences de l'eau de 210 millions d'euros a été réparti entre la restauration des cours d'eau et des ouvrages de protection contre les inondations (59 millions d'euros), le maintien du bon état écologique des cours d'eau (16 millions d'euros) et, surtout, l'ADEME (135 millions d'euros) ;

– pour l'exercice 2005, l'ADEME devrait à nouveau bénéficier d'une « rallonge », cette fois par voie budgétaire, par l'intermédiaire de la prochaine loi de finances rectificative ;

– il est dommage que l'idée d'une mission interministérielle « Écologie et maîtrise des risques » n'ait pas été retenue ; la Commission des finances doit continuer à plaider en ce sens ;

– les liens entre DIREN et DRIRE devraient être renforcés par la réforme de l'administration territoriale initiée par le Gouvernement et par la création de pôles régionaux « environnement et développement durable » ; en outre, certaines régions expérimenteront un rapprochement des structures de la DIREN et de la DRIRE ;

– sur les dépenses de personnel, les 69 emplois supplémentaires de l'Institut français de l'environnement sont la conséquence nécessaire du changement de statut de l'Institut ; les autres créations d'emploi sont plus contestables ;

– le rapport comportera un développement sur les aides financières apportées aux associations par le ministère ;

– les crédits de paiement en faveur des parcs nationaux diminuent d'environ 1,4 million d'euros ; ceux des réserves naturelles diminuent d'environ 800.000 euros, en investissement, et progressent d'un montant comparable en fonctionnement ;

– s'agissant des parcs nationaux, les crédits sont en hausse d'environ 2,8 millions d'euros ; le projet de réforme continue d'être examiné par le ministère de l'Écologie et les différents partenaires, afin d'aboutir à une version définitive du projet de loi ;

– le réseau Natura 2000 bénéficie d'un effort budgétaire particulier pour 2005. Ses moyens en crédits de paiement seront d'environ 21,1 millions d'euros en 2005, contre 17,8 millions dans la loi de finances pour 2004 ;

– une MEC sur les coûts de collecte de l'eau serait très utile.

La Commission a ensuite examiné un amendement de M. Michel Bouvard, tendant à réduire de 679.791 euros les crédits de rémunération inscrits à l'article 20 du chapitre 31-94.

Par cet amendement, **M. Michel Bouvard** a déclaré vouloir adresser un

message au ministère de l'Écologie et ouvrir un débat sur les crédits de personnel, en particulier sur la création de 50 nouveaux emplois pour l'inspection des installations classées provenant pour la moitié de transferts, pour l'autre moitié de créations. Compte tenu des problèmes de fonctionnement de cette administration, il convient de poser le problème.

La Commission a *adopté* cet amendement.

La Commission a ensuite *adopté*, sur proposition de votre Rapporteur spécial, les crédits de l'Écologie et du développement durable, figurant aux états B (titres III, ainsi modifié, et IV) et C (titres V et VI) et vous *demande d'émettre un vote favorable à leur adoption*.

N° 1863-15 : Rapport sur le projet de loi de finances pour 2005 : écologie et développement durable (Philippe Rouault)